

N° 7126²¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

PROJET DE LOI

**relative aux sanctions administratives communales,
à l'élargissement des compétences des agents municipaux
et modifiant :**

- 1° le Code pénal ;
- 2° le Code de procédure pénale ;
- 3° la loi modifiée du 28 juin 1976 portant réglementation de la pêche dans les eaux intérieures ;
- 4° la loi modifiée du 21 novembre 1984 a) portant approbation de la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg, d'une part, et les Länder de Rhénanie-Palatinat et de la Sarre de la République Fédérale d'Allemagne, d'autre part, portant nouvelle réglementation de la pêche dans les eaux frontalières relevant de leur souveraineté commune, signée à Trèves, le 24 novembre 1975; b) complétant l'article 1^{er} B II de la loi du 26 février 1973 portant extension de la compétence des tribunaux de police en matière répressive ;
- 5° la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ;
- 6° la loi modifiée du 9 mai 2008 relative aux chiens ;
- 7° la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets ;
- 8° la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES
AFFAIRES INTERIEURES ET DE L'EGALITE
ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES**

(6.7.2022)

La Commission se compose de : M. Dan BIANCALANA, Président-Rapporteur ; Mme Simone ASSELBORN-BINTZ, MM. Emile EICHER, Jeff ENGELLEN, Marc GOERGEN, Max HAHN, Marc HANSEN, Aly KAES, Claude LAMBERTY, Georges MISCHO, Mme Lydie POLFER, M. Gilles ROTH, Mme Jessie THILL, MM. Carlo WEBER, Michel WOLTER, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le 6 mars 2017, l'avant-projet de loi relative aux sanctions administratives communales et l'avant-projet de loi instituant un recours contre les décisions de sanctions administratives communales ont été présentés à la commission.

Le projet de loi 7126 a été déposé à la Chambre des Députés le 4 avril 2017 par le Ministre de l'Intérieur. Le texte du projet était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles.

Le projet de loi a fait l'objet des avis suivants des autorités judiciaires :

- Parquet général (9 juin 2017) ;
- Justice de Paix d'Esch-sur-Alzette (14 juin 2017) ;
- Cour supérieure de Justice (15 juin 2017) ;
- Tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg ;
- Parquet du Tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg (15 juin 2017) ;
- Parquet de Diekirch ;
- Justice de Paix de Diekirch (21 juin 2017).

La Chambre des fonctionnaires et employés publics a émis son avis le 11 juillet 2017.

L'avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (SYVICOL) a été communiqué à la Chambre des Députés le 27 septembre 2017.

Le Conseil d'État a émis son avis le 28 novembre 2017.

Dans sa réunion du 7 décembre 2017, la commission a désigné son président rapporteur du projet de loi et a examiné l'avis du Conseil d'État.

En date du 8 mai 2018, le projet de loi a fait l'objet d'une première série d'amendements gouvernementaux.

Le 16 juillet 2018, le SYVICOL a rendu son avis complémentaire.

Les autorités judiciaires suivantes ont élaboré un avis complémentaire, transmis en juillet 2018 à la Chambre des Députés :

- Cour supérieure de Justice ;
- Tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg ;
- Parquet général (24 mai 2018) ;
- Parquet du Tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg et Parquet du Tribunal d'arrondissement de Diekirch (25 mai 2018).

L'avis complémentaire de la Chambre des fonctionnaires et employés publics a été rendu le 13 juin 2018.

L'avis complémentaire du Conseil d'État date du 23 octobre 2018.

Le 2 avril 2021, le projet de loi a été présenté une nouvelle fois à la commission qui a aussi analysé l'avis complémentaire du Conseil d'État.

Une deuxième série d'amendements gouvernementaux ont été apportés au texte le 15 avril 2021.

Le deuxième avis complémentaire de la Chambre des fonctionnaires et employés publics a été rendu le 7 juin 2021.

Le Conseil d'État a émis son deuxième avis complémentaire le 15 juin 2021.

Le 22 juillet 2021, le projet de loi a fait l'objet d'un deuxième avis complémentaire du SYVICOL.

Un deuxième avis complémentaire a été rendu par les autorités judiciaires suivantes :

- Cour supérieure de Justice (27 avril 2021) ;
- Parquet du Tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg ;
- Parquet général (20 mai 2021) ;
- Parquet du Tribunal d'arrondissement de Diekirch (3 juin 2021) ;
- Tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg (8 juin 2021).

La Justice de Paix d'Esch-sur-Alzette a rendu son avis complémentaire le 14 juin 2021.

La Commission nationale pour la protection des données (CNPD) a rendu son avis le 7 décembre 2018 et son avis complémentaire le 9 juillet 2021.

La commission a examiné le deuxième avis complémentaire du Conseil d'État dans sa réunion du 23 novembre 2021 et adopté une série d'amendements.

Le 21 janvier 2022, la commission a transmis une série d'amendements au Conseil d'État.

Le projet de loi a fait l'objet d'un dernier amendement gouvernemental le 3 mars 2022.

Le 28 mars 2022, le SYVICOL a rendu son troisième avis complémentaire.

En date du 10 mai 2022, le Conseil d'État a émis son troisième avis complémentaire, que la commission a examiné dans sa réunion du 9 juin 2022.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics a rendu son troisième avis complémentaire le 17 mai 2022.

Dans sa réunion du 9 juin 2022, la commission a désigné son président rapporteur du projet de loi. Le présent rapport a été adopté le 6 juillet 2022.

*

II. OBJET DU PROJET DE LOI

Introduction

Le maintien de la sécurité, de la tranquillité et de la salubrité publiques est une mission historique et fondatrice des communes. Leur compétence en ces matières se traduit par le droit du conseil communal de prendre des règlements communaux de police générale. Néanmoins, quand l'ordre imposé par les prescriptions communales est troublé, alors elles ne contribuent pas à la répression pénale des contrevenants. En l'occurrence, le pouvoir de l'agent municipal se trouve limité aux contraventions en matière de stationnement et, en plus, il s'arrête avec la constatation de l'infraction par l'établissement d'un avertissement taxé.

Or, la Police grand-ducale ne dispose pas de suffisamment de moyens pour être efficacement au service des missions communales, et les autorités judiciaires classent bien souvent sans suite des infractions qu'elles considèrent comme d'importance mineure. En conséquence, les règlements communaux de police générale ne sont souvent pas sanctionnés et les communes sont privées, de fait, de la possibilité de faire respecter leurs règlements de police générale. Cet état des choses suscite un sentiment d'impunité chez les auteurs et un désarroi auprès de la population respectueuse des règles de la vie sociale. Il contribue au développement d'un sentiment diffus d'insécurité dans la population.

Une première tentative de résoudre ce problème avait été faite en 2008 par le dépôt du projet de loi n° 5916 relatif à l'élargissement des compétences des agents municipaux. À la suite d'un avis très critique du Conseil d'État, ce projet a été retiré. Dans cet avis du 19 janvier 2010, le Conseil d'État considère « que ni l'article 107 de la Constitution ni le principe de l'autonomie communale dont cet article est le fondement ne donnent aux communes le pouvoir d'établir des codes de contraventions communales et de sanctionner leur violation ». Par ailleurs, « La fixation d'un catalogue de contraventions communales par voie de règlement grand-ducal n'est pas davantage exempte de toute critique. », alors que « le droit pénal est une matière réservée à la loi, de sorte que la loi communale ne peut pas renvoyer purement et simplement à un règlement grand-ducal pour fixer un catalogue de contraventions communales ».

Devant ce constat et face au besoin des communes de disposer d'un instrument leur permettant de lutter contre la petite délinquance, les actes de vandalisme et autres incivilités que le droit pénal et les organes répressifs ne permettent plus d'endiguer efficacement, le présent projet de loi se propose de répondre à ce problème par l'introduction de sanctions administratives. Les auteurs du projet de loi se sont inspirés de la loi belge du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales.

Le projet de loi

Le projet de loi vise à valoriser le rôle de l'agent municipal, à décharger la Police grand-ducale et la Justice, à établir une liste d'infractions mineures sanctionnées par des amendes administratives et à introduire une procédure de sanctions administratives, tout en garantissant les droits de la défense.

Dans l'exposé des motifs du projet de loi initial, les auteurs rappellent que « Bien que les sanctions administratives soient connues dans l'ordre juridique luxembourgeois depuis le XIX^{ème} siècle¹ et qu'elles existent dans de nombreux domaines des systèmes juridiques belge, français et communautaire,

¹ Législation sur les droits d'enregistrement du 22 frimaire an VII qui prévoit des sanctions sous forme d'amendes ou de multiples des droits; arrêté grand-ducal du 17 juin 1872 sur les établissements dangereux, insalubres ou incommodes, in Georges Wivenes „Les sanctions administratives à travers les avis du Conseil d'Etat du Luxembourg“, 2011.

des questions fondamentales à leur propos resurgissent chaque fois que le législateur entend en introduire de nouvelles. » Pour le détail de ces questions et l'argumentaire y relatif, il est renvoyé à l'exposé des motifs du document parlementaire n° 7126.

L'approche choisie par les auteurs du projet de loi consiste à définir un catalogue de 17 infractions à réprimer par des sanctions administratives que les conseils communaux pourront adopter dans leur règlement de police générale. Les infractions définies par le législateur seront passibles de sanctions administratives à l'exclusion de peines pénales. Cette approche respecte l'autonomie des communes en leur donnant la faculté d'adopter les sanctions administratives qu'elles jugent nécessaires pour le maintien de l'ordre sur leur territoire. En effet, contrairement à une norme supérieure qui risquerait d'imposer des règles assez strictes et rigides, les règlements communaux permettent de conserver une certaine souplesse qui est en lien avec leurs spécificités locales.

Ce sera donc le législateur qui par la voie d'une loi spéciale établira les incriminations en définissant un catalogue d'infractions susceptibles d'être sanctionnées administrativement. Le présent projet de loi n'a pas pour objet la création d'un nouveau droit pénal communal proprement dit, mais l'introduction d'un système de sanctions administratives qui ne relèvera pas du droit pénal. Étant donné que les incriminations seront établies par la loi, les questions de la légalité des peines et de la compétence des communes en matière d'établissement des infractions ne se posent pas. C'est par référence à la loi portant introduction des sanctions administratives que les communes se limitent à l'introduction dans leur règlement de police générale des seules sanctions qui sont nécessaires au maintien de l'ordre public sur leur territoire en application du principe de proportionnalité. À noter que la future loi ne s'appliquera pas aux mineurs d'âge, ceci afin d'éviter une éventuelle atteinte à la loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse.

Le constat des infractions

Les infractions au règlement de police générale des communes seront constatées par les membres du cadre policier de la Police grand-ducale, les agents municipaux et les gardes-champêtres en fonction au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi.

Les compétences des agents municipaux sont ainsi élargies. À côté de leur mission traditionnelle de constatation d'infractions en matière de stationnement, les agents municipaux vont concourir au constat d'infractions aux règlements de police générale qui sont punies de sanctions administratives. Les agents municipaux demeurent sous l'autorité du collège des bourgmestre et échevins et le constat des faits réprimés par des sanctions administratives est exercé sous la seule autorité du bourgmestre.

Les compétences des agents municipaux sont en outre étendues au constat des contraventions aux règlements de police générale sanctionnées pénalement et de certains délits spécifiques. Ils deviennent, sous des conditions de carrière et de formation, des agents chargés de certaines fonctions de police judiciaire placés sous la surveillance du Procureur d'État. Une nouvelle disposition introduite dans le Code de procédure pénale traitant des agents municipaux prévoit que ceux-ci devront avoir suivi une formation professionnelle spéciale, dont le détail sera réglé par règlement grand-ducal. À noter que les gardes-champêtres existants resteront en fonction, mais leurs missions seront à l'avenir repris par les agents municipaux.

Le paiement de la sanction administrative

Afin d'éviter autant que possible des procédures administratives disproportionnées à la gravité des faits et à l'importance de l'amende, le projet de loi s'efforce de créer un cadre juridique favorisant le paiement immédiat de l'amende par le contrevenant auprès de la recette communale dans un délai de quinze jours. À cet effet, l'amende prendra la forme d'une taxe unique et le tarif du paiement immédiat est fixé à un montant de 25 euros quel que soit le comportement sanctionné. Le contrevenant est averti qu'à défaut de paiement immédiat, il risque de se voir infliger une sanction administrative de 25 euros au moins et de 250 euros au plus, assortie de frais administratifs à concurrence de 20 euros. En cas de paiement immédiat, les poursuites sont éteintes et aucun recours ne sera possible.

Seulement à défaut de paiement immédiat de l'amende administrative, le constat de l'infraction sera transmis à l'autorité administrative chargée d'infliger l'amende.

La procédure devant le fonctionnaire sanctionnateur et le droit de recours

Dans le système des sanctions administratives communales envisagé, il est prévu de créer une autorité administrative de l'État dénommée « fonctionnaire sanctionnateur » compétente pour infliger les sanctions administratives aux contrevenants qui ne se sont pas acquittés de l'amende administrative par voie de paiement immédiat. Ce fonctionnaire doit pouvoir exercer ses attributions en toute indépendance du pouvoir politique duquel il doit être déconnecté de sorte à pouvoir agir de manière impartiale et sans préjugés. Le fonctionnaire sanctionnateur sera compétent pour infliger les contraventions en exécution des règlements communaux. Les communes n'engageront donc pas un fonctionnaire sanctionnateur elles-mêmes.

Quant au recours, il se pose la question de la procédure et notamment si la procédure de droit commun avec constitution d'avocat est appropriée à des recours contre des décisions ayant infligé des amendes mineures pour de simples contraventions. C'est pourquoi un projet de loi séparé² établira une procédure simplifiée, où le recours au ministère d'avocat ne sera pas obligatoire.

Dans l'intérêt des droits de la défense du contrevenant il faut envisager également de conférer à l'exercice du recours l'effet suspensif de la décision ayant infligé la sanction administrative.

Les missions des agents municipaux

Les agents municipaux continueront à constater des infractions en matière de stationnement, d'arrêt et de parcage. Leurs compétences ne seront pas seulement élargies au constat des infractions prévues par le règlement de police générale de la commune. Les agents municipaux chargés de certaines fonctions de police judiciaire rechercheront et constateront également, dans la ou les communes de leur ressort, les infractions à certaines dispositions des lois relatives à la pêche et aux chiens ainsi que les délits et les contraventions qui portent atteinte aux propriétés forestières rurales. Un élargissement des compétences des agents municipaux aura également lieu dans le domaine des contraventions au droit de l'environnement. Ceci permettra de faire plus de contrôles et d'assurer une meilleure sanction de comportements préjudiciables pour l'environnement, notamment le « littering ».

Par ailleurs, les communes auront la possibilité de créer, sous l'approbation du ministre de l'Intérieur, un service de proximité auquel seront affectés des agents municipaux qui seront chargés de missions destinées à contribuer à l'accroissement du sentiment de sécurité des citoyens et à la prévention de nuisances publiques. À noter que, sous certaines conditions, l'agent municipal pourra exercer ses fonctions dans plusieurs communes.

*

III. AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

Le Conseil d'État a émis un premier avis le 28 novembre 2017. Dans ses considérations générales, il rappelle que le projet de loi n° 5916 relative à l'élargissement des compétences des agents municipaux et portant modification de la loi communale du 13 décembre 1988, du Code pénal et des dispositions législatives concernant les gardes-champêtres, qui avait été avisé par le Conseil d'État le 19 janvier 2010, a été retiré suite aux nombreuses critiques formulées tant par le Conseil d'État que par les parquets. Même si le présent projet de loi vise à répondre à certaines critiques formulées à l'encontre du projet de loi n° 5916, il estime que toute une série de questions continue à se poser.

Ainsi, la création de corps communaux de police placés sous l'autorité des autorités communales, collège des bourgmestre et échevins ou bourgmestre va, aux yeux du Conseil d'État, à l'encontre des réformes de la loi du 29 juillet 1930 concernant l'étatisation de la police locale et de la loi du 31 mai 1999 ayant porté fusion des corps de police et de gendarmerie. Il constate que les nouveaux corps composés d'agents communaux seront compétents pour constater à la fois les infractions sanctionnées par des amendes administratives, et les infractions pénales traditionnelles. Les agents communaux agiront donc tantôt sous le commandement des autorités communales tantôt en leur nouvelle qualité d'officier de police judiciaire, sous la direction des procureurs d'État, conformément à l'article 10 du

² Document parlementaire n° 7124

Code de procédure pénale. Il est d'avis que des problèmes d'articulation des compétences et des responsabilités ne sont pas à exclure. À titre d'exemple, il cite le mécanisme du contrôle d'identité qui reste problématique.

Le Conseil d'État voit dans le nouveau régime des sanctions administratives un changement de paradigme opéré par rapport à la répartition traditionnelle dans l'ordre juridique luxembourgeois entre le rôle des autorités administratives et celui des autorités judiciaires, en particulier du Parquet. L'introduction de ce nouveau régime risque selon lui d'ouvrir la voie à des développements futurs et à un empiètement progressif d'une répression administrative sur le terrain de la répression pénale traditionnelle.

Il note encore que le projet de loi accentue le risque de voir se développer une multitude de droits pénaux à assise communale. Chaque commune étant libre de « puiser » dans le catalogue proposé, le régime des infractions administratives variera sur le territoire national.

Se pose encore à ses yeux la question du sort des règlements de police traditionnels sanctionnés de peines de police. Il craint que les compétences parallèles des parquets et du fonctionnaire sanctionnateur en matière d'opportunité des poursuites, d'un côté, et des juridictions répressives et des juridictions administratives, en matière de sanction, d'un autre côté, accentuent le risque d'une atteinte à l'unité et à la cohérence du droit répressif.

Le Conseil d'État attire par ailleurs l'attention des auteurs du projet de loi sur la sauvegarde des droits de la victime de l'infraction. Dans une procédure de sanction administrative, la victime ne pourra pas demander une indemnité devant le juge saisi de la procédure ni introduire une citation directe ou déposer plainte au titre de l'article 4-1 du Code de procédure pénale.

Le Conseil d'État note aussi que, contrairement à la loi belge du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales dont les auteurs se sont inspirés, le projet de loi ne contient aucune disposition sur le problème des auteurs d'une infraction qui sont mineurs au moment des faits. Le dispositif prévu se heurte selon lui à la loi sur la protection de la jeunesse.

D'une manière générale, le Conseil d'État suggère aux auteurs du projet de loi de renoncer à s'engager dans la voie d'un système d'amendes administratives communales dont la mise en oeuvre s'articule mal avec le dispositif pénal existant et risque d'être source de difficultés dans la pratique. Il rappelle que dans le projet de loi n° 7111 modifiant la loi modifiée du 25 juillet 2015 portant création du système de contrôle et de sanction automatisés, les auteurs retiennent le mécanisme français d'une sanction par amende forfaitaire sous la responsabilité du procureur. Le Conseil d'État, tout en proposant certaines modifications dans l'organisation de ce régime de sanctions, a marqué son accord avec la consécration en droit luxembourgeois de ce mécanisme de sanction d'infractions mineures. Dans son avis du 27 juin 2017 sur le projet de loi n° 7111, le Conseil d'État a attiré l'attention du Gouvernement sur l'option d'étendre ce régime nouveau de sanctions à d'autres matières, telles les infractions aux règlements communaux. Il estime que cette solution aurait l'avantage de maintenir l'unicité et la cohérence du mécanisme de répression, de ne pas doubler le système de sanctions pénales par un régime de sanctions administratives.

Dans son avis complémentaire du 23 octobre 2018, le Conseil d'État constate que ses critiques fondamentales portant sur l'instauration d'un système de sanctions administratives qui seront prononcées par un fonctionnaire sanctionnateur et relèveront du contrôle du juge administratif n'ont pas été rencontrées. Il en va de même de ses réserves quant à la création de dispositifs répressifs divergents au niveau des communes, quant au risque de conflits avec le droit pénal traditionnel et avec les compétences des autorités judiciaires et quant à la création de corps de police municipaux à côté de la Police grand-ducale.

Le Conseil d'État renvoie, plus particulièrement, à la problématique de l'absence de tout pouvoir d'enquête dans le chef de l'agent municipal, à l'absence de moyens de contrainte en cas de refus par l'auteur présumé des faits d'exhiber une pièce d'identité et au problème du concours d'infractions pénales et d'infractions administratives et à un éventuel cumul des sanctions administratives et pénales. Il plaide à nouveau en faveur de l'instauration d'un mécanisme d'amende forfaitaire prononcée par le procureur d'État et soumis au contrôle des juridictions judiciaires qui constituerait à ses yeux une réponse adéquate aux problèmes des incivilités auxquels le projet de loi est sensé répondre.

Suite aux amendements gouvernementaux du 15 avril 2021, le Conseil d'État a émis un deuxième avis complémentaire en date du 15 juin 2021. Dans cet avis, il réitère ses interrogations sur la dualité du régime mis en place comportant deux types d'infractions aux règlements communaux, les premières

susceptibles de faire l'objet d'amendes contraventionnelles, les autres relevant du nouveau régime des sanctions administratives.

S'il se voit en mesure de lever un certain nombre de ses oppositions formelles au vu des amendements gouvernementaux, certains d'entre eux donnent lieu à de nouvelles critiques. Ainsi, le Conseil d'État s'interroge sur la pertinence d'une extension du régime du faux témoignage aux déclarations faites devant le fonctionnaire sanctionnateur. Il demande sous peine d'opposition formelle de préciser les dispositions y relatives.

Par ailleurs, il attire l'attention sur le fait que le présent projet de loi et le projet de loi n° 7514³ visent tous les deux à modifier l'article 99 de la loi communale. Il demande qu'il soit veillé à la cohérence des deux lois en projet.

Le Conseil d'État a émis un troisième avis complémentaire en date du 10 mai 2022. Les amendements parlementaires du 21 janvier 2022 lui ont permis de lever les oppositions formelles formulées dans son avis précédent. L'amendement gouvernemental unique du 3 mars 2022 n'a pas suscité d'observation de sa part.

*

IV. AVIS DES AUTORITES JUDICIAIRES

Les remarques, critiques et recommandations des autorités judiciaires se recourent largement et sont en partie reprises par le Conseil d'État. Plusieurs de leurs avis concernant le texte initial du projet de loi constatent que la création d'un corps de police communal placé sous l'autorité d'un bourgmestre contribue à créer sur le territoire national une pluralité de corps investis du maintien de l'ordre à laquelle s'ajoute une pluralité des autorités dirigeant ces corps, ce qui risque d'engendrer un traitement non homogène des infractions.

Ainsi, le Parquet général note dans son avis du 9 juin 2017 que le projet de loi risque de voir la naissance d'un droit répressif communal non homogène en ce sens qu'il est laissé à l'appréciation des autorités communales d'instituer ou non des sanctions administratives pour un certain nombre de comportements déterminés suivant le catalogue proposé. Il estime que l'égalité des citoyens devant la loi peut s'en trouver affectée. La Cour supérieure de Justice partage cet avis en remarquant que le même fait sera susceptible de deux sanctions et de deux régimes de poursuite différents : la voie administrative et la voie judiciaire, quoique l'un exclue l'autre, ce qui mènera à confusion. Le Parquet du Tribunal d'Arrondissement de et à Luxembourg ajoute que le problème est encore rendu plus complexe par le fait qu'il soit envisagé d'attribuer aux agents municipaux la qualité d'officier de police judiciaire ayant la compétence de constater, outre les faits sanctionnés administrativement, les contraventions pénales aux règlements de police des communes et même certains délits. Le Juge de Paix de Diekirch estime même qu'il soit « aberrant de concéder à un personnel communal peu instruit et qualifié des pouvoirs de police et de lui abandonner le pouvoir de décision pour faire la distinction entre sanction administrative et pénale. » Il craint que le justiciable risque d'être confronté à l'arbitraire de gens pas suffisamment instruits et formés et que le justiciable aura du mal à combattre cet arbitraire.

La formation des agents municipaux est un souci soulevé dans plusieurs avis des autorités judiciaires. Elles estiment qu'il faudra prévoir une formation de base ainsi qu'une formation continue pour les gardes-champêtres actuellement en fonction et les agents municipaux pour la constatation des infractions, l'établissement des constats et l'interpellation des contrevenants à l'instar de celle des membres de la Police spécialement formés pour respecter les garanties procédurales pénales et les droits de la défense et pour les initier aux nouvelles situations à affronter.

À part le risque d'inférences entre sanctions pénales et sanctions administratives, les autorités judiciaires soulèvent encore d'autres questions concernant le catalogue de comportements répréhensibles que les communes peuvent sanctionner par des sanctions administratives. Se pose notamment le pro-

³ Projet de loi portant modification : 1° de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ; 2° de l'article 2045 du Code civil ; 3° de la loi du 11 juillet 1957 portant réglementation du camping ; 4° de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux ; 5° de loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ; 6° de la loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes ; 7° de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ; 8° de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics ; 9° de loi modifiée du 24 juin 2020 portant introduction de mesures temporaires relatives à la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 et à la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile dans le cadre de la lutte contre le Covid-19

blème de la constatation de l'infraction si l'auteur des faits ne se trouve pas sur place au moment de la constatation, l'identification du contrevenant qui refuse de s'identifier ou encore la détermination de la personne responsable pour les faits d'omission. Un grand nombre de remarques concernent le pouvoir d'enquête des agents municipaux. Les autorités judiciaires demandent des clarifications quant aux pouvoirs d'investigation des agents municipaux et des gardes-champêtres, notamment pour des matières réservées jusqu'ici au pouvoir de police.

D'autres remarques des autorités judiciaires portent sur la procédure devant le fonctionnaire sanctionnateur, notamment l'audition de témoins, et sur la procédure de payement.

Le Parquet général se demande encore dans quelle mesure le projet de loi s'applique à l'égard des mineurs d'âge.

Dans leurs avis complémentaires suite aux amendements gouvernementaux du 8 mai 2018, les autorités judiciaires constatent que ceux-ci visent à écarter les oppositions formelles formulées par le Conseil d'État. Elles estiment néanmoins que les amendements ne répondent pas à la plupart des questions soulevées dans leurs avis précédents. Elles réitèrent par conséquent leurs remarques et critiques.

Elles s'étonnent par ailleurs de la disposition introduite par l'amendement 5 qui prévoit une prime de 75 points indiciaires au profit du fonctionnaire sanctionnateur au motif que celui-ci exercerait un travail spécifique qui comporterait une responsabilité particulière ainsi qu'une augmentation certaine de la charge de travail ordinaire du fonctionnaire concerné. Au vu de la comparaison des traitements versés aux magistrats statuant en matière pénale, pour lesquels la responsabilité est bien plus élevée compte tenu des enjeux en cause et qui ne bénéficient pas d'une prime pour l'exercice de leur travail, une telle prime allouée au fonctionnaire sanctionnateur ne leur semble pas justifiée.

Les autorités judiciaires ont formulé un deuxième avis complémentaire portant sur la deuxième série d'amendements gouvernementaux du 15 avril 2021. Elles estiment néanmoins que ces amendements ne vont pas à la rencontre des incertitudes et interrogations du projet de loi par rapport à un certain nombre de questions fondamentales qui restent sans réponse. La Cour supérieure de Justice et le Parquet de Diekirch n'ont plus formulé d'observation particulière, tandis que le Tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg et la Justice de Paix d'Esch-sur-Alzette se sont limités à réitérer leurs critiques antérieures.

Le Parquet de Luxembourg et le Parquet général renouvellent également leurs critiques et commentent par la même occasion les amendements qui sont à leurs yeux toujours entachées d'insécurité juridique. Ainsi, le Parquet général constate que certains faits ont été supprimés de la liste des comportements qui peuvent être sanctionnés par une sanction administrative en réponse aux critiques formulées, mais que six nouvelles incivilités ont été rajoutées à cette liste. Selon le Parquet général, se pose de nouveau la difficulté, relevée dans les avis antérieurs, de l'imputabilité de l'infraction, compte tenu de l'absence de pouvoirs d'enquête des agents municipaux.

Le Parquet de Luxembourg et le Parquet général maintiennent leurs critiques quant à la procédure devant le fonctionnaire sanctionnateur et soulèvent des incohérences quant aux faux témoignages. Ils estiment également que la question de l'opportunité des poursuites du fonctionnaire sanctionnateur n'est pas réglée.

Le Parquet de Luxembourg note que la prime allouée au fonctionnaire sanctionnateur a été réduite de 75 à 40 points indiciaires, mais il ne voit toujours pas la raison d'être de cette prime.

Il remarque aussi que, si l'on attribue aux agents municipaux, dans des domaines particuliers, les mêmes pouvoirs qu'aux agents de la Police grand-ducale, il ne suffit pas de prévoir une formation allégée, mais d'astreindre les futurs agents municipaux à exactement la même formation que les membres de la Police grand-ducale. Le Parquet général estime à ce sujet que les exigences relatives à la formation professionnelle des agents municipaux ne trouvent pas leur place dans le Code de procédure pénale et devraient être prévues dans un texte à part.

V. AVIS DU SYNDICAT DES VILLES ET COMMUNES LUXEMBOURGEOISES (SYVICOL)

D'une manière générale, le Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (SYVICOL) accueille favorablement le projet de loi n° 7126 relative aux sanctions administratives communales, qui répond à une longue revendication des communes en matière de police administrative. Il rappelle que, contrairement à la police judiciaire, la police administrative générale vise à prévenir les troubles à l'ordre public au sens large, sur un territoire donné et à l'égard de toute activité ou de toute personne.

Le SYVICOL soutient l'approche du Gouvernement qui respecte l'autonomie des communes en leur donnant la faculté d'adopter les sanctions administratives qu'elles jugent nécessaires pour le maintien de l'ordre sur leur territoire. En effet, contrairement à une norme supérieure qui risquerait d'imposer des règles assez strictes et rigides, les règlements communaux permettent de conserver une certaine souplesse qui est en lien avec leurs spécificités locales.

Le projet de loi devra, à ses yeux, résoudre le problème actuel que les communes sont privées, de fait, de la possibilité de faire respecter leurs règlements de police générale. Il estime qu'en pratique, le succès des sanctions administratives repose sur un système attractif et facile d'utilisation pour les communes. En effet, les infractions punies par une sanction administrative doivent, contrairement aux infractions pénales qui ne peuvent pas être prises en charge efficacement par l'appareil pénal traditionnel, être constatées et sanctionnées de manière rapide et efficace.

Dans son avis du 10 octobre 2017, le SYVICOL formule néanmoins toute une série d'observations et de propositions qui concernent aussi bien des questions quant au fond que quant à la mise en œuvre pratique des dispositions.

Un certain nombre de ces remarques concernent l'article 20 qui énumère les faits pour lesquels une sanction administrative peut être prévue.

D'une façon générale, le SYVICOL insiste pour que la loi relative aux sanctions administratives communales garantisse la sécurité juridique pour les communes. Si les communes adoptent l'une ou l'autre des infractions sanctionnées par des amendes administratives prévues à l'article 20 du projet de loi, elles doivent être certaines que ces infractions n'entrent pas en conflit avec d'autres lois ou règlements grand-ducaux. Les sanctions administratives et pénales doivent coexister sans se cumuler. Selon le SYVICOL, il convient d'éviter toute équivoque dans la rédaction des infractions visées à l'article 20 du projet de loi en déterminant de manière claire et précise quels sont les faits qui sont susceptibles d'être sanctionnés administrativement à l'exclusion de poursuites pénales. Dès lors, il est d'avis que les infractions qui risquent de poser problème dans ce contexte devraient soit être retirées de la liste établie à l'article 20 du projet de loi, soit être dépénalisées afin que des comportements répréhensibles comparables soient sanctionnés de manière homogène.

Par ailleurs, le SYVICOL estime que seules les infractions qui sont en train de se commettre et dont l'auteur peut être identifié sans aucune autre forme d'investigation doivent faire l'objet d'une sanction administrative et que les infractions par omission (« le fait de ne pas ») où l'auteur de l'infraction est susceptible de ne pas être présent sur place doivent être retirées de la liste des infractions prémentionnée. Il en va de même des infractions pour lesquelles le paiement d'une amende administrative n'est pas susceptible de faire cesser le trouble à l'ordre public, et de celles dont la gravité justifie qu'une éventuelle atteinte soit punie d'une peine de police.

Le SYVICOL est encore d'avis que certaines des infractions visées à l'article 20 sont suffisamment graves pour qu'elles conservent un caractère pénal et relèvent exclusivement des juridictions pénales. À l'inverse, d'autres infractions de faible gravité actuellement réprimées pénalement dans certaines communes – par exemple, le fait d'apposer des affiches sur toute installation publique non prévue à cet effet ou encore le fait d'attirer ou de nourrir des animaux quand cette pratique est une cause d'insalubrité ou de gêne pour le voisinage – pourraient à ses yeux utilement venir compléter la liste des infractions visées à l'article 20 du projet de loi, pour lesquelles la commune pourrait prévoir une sanction administrative.

Il note aussi que les communes ne pourront plus sanctionner les faits visés à l'article 20 du projet de loi autrement que par une amende administrative. Il fait remarquer que ces faits font actuellement, dans presque toutes les communes du Grand-Duché qui ont adopté un règlement général de police, l'objet de sanctions pénales. Les communes ont ainsi défini toute une série d'infractions pénales – non

sanctionnées par la loi – visant au maintien de l’ordre public en général et qui, faute de système répressif efficace, ne sont pas toujours appliquées. Ces faits, qui sont réprimés depuis des décennies, ne pourraient plus l’être du jour au lendemain, sauf si la commune adopte les sanctions administratives créées par le législateur.

La mise en place de sanctions administratives n’est donc pas une simple faculté pour les communes qui seront forcées dans cette voie, car si elles ne le font pas, les faits énumérés à l’article 20 ne pourront pas, respectivement plus, être sanctionnés sur leur territoire.

Quant aux sanctions prévues, la personne, contre laquelle une infraction sanctionnée par le règlement de police générale d’une amende administrative est constatée, doit être avertie qu’elle risque de se voir infliger une amende administrative entre 25 euros et 250 euros, plus des frais administratifs de 15 euros. Le contrevenant peut alors opter pour le paiement immédiat d’une amende forfaitaire de 25 euros qui éteint les poursuites. Le SYVICOL estime que, en cas de contestation par le contrevenant, le montant de l’amende doit être suffisamment dissuasif. Si le contrevenant ne risque jamais plus que le montant minimal de l’amende, que ce soit en cas de paiement immédiat ou à la suite d’une décision du fonctionnaire sanctionnateur, il se verra encouragé à contester l’infraction.

Le fonctionnaire sanctionnateur doit pouvoir infliger une amende administrative entre 25 euros et 250 euros. La mission du fonctionnaire sanctionnateur doit consister à décider d’infliger ou non une amende administrative et à en fixer le montant en tenant compte de la gravité des faits et des circonstances de l’infraction, à l’intérieur de la fourchette fixée par la loi. Le SYVICOL s’étonne néanmoins de voir accorder au fonctionnaire sanctionnateur le choix de poursuivre la procédure administrative en application du principe de l’opportunité des poursuites, qui est en principe réservé au domaine pénal. Il est d’avis que la commune devrait disposer d’un droit de recours contre la décision du fonctionnaire sanctionnateur de ne pas infliger d’amende administrative au contrevenant.

Le SYVICOL formule aussi plusieurs remarques regardant la procédure devant le fonctionnaire sanctionnateur, notamment concernant la possibilité du contrevenant d’exposer ses moyens de défense, les informations auxquelles le fonctionnaire sanctionnateur a accès et l’audition éventuelle de témoins.

Quant à la constatation de plusieurs infractions successives sanctionnées par le règlement de police générale d’une amende administrative, le SYVICOL estime qu’elle devrait donner lieu à une sanction administrative unique, proportionnelle à la gravité de l’ensemble des faits. De plus, la loi devrait préciser que le contrevenant qui commet une infraction au règlement de police générale est civilement responsable des dommages qui pourraient en résulter, à l’exclusion de la commune.

Le SYVICOL note encore que le législateur belge a entendu sanctionner plus gravement le contrevenant qui commet à nouveau la même infraction dans un délai de deux ans après s’être vu infliger une sanction administrative. Il regrette qu’au Luxembourg, le fonctionnaire sanctionnateur ne peut apprécier que les éléments intrinsèques de l’infraction commise, sans pouvoir prendre en considération le fait que le contrevenant a perpétré les mêmes faits pour lesquels une sanction administrative lui a déjà été infligée, pour la *nième* fois. Il se demande donc si une disposition comparable au texte belge pourrait être insérée dans le projet de loi.

Le SYVICOL estime par ailleurs que les communes doivent pouvoir poursuivre et sanctionner elles-mêmes la violation des normes qu’elles adoptent et regrettent de ce fait que le projet de loi écarte d’office la possibilité pour une commune de désigner son propre fonctionnaire sanctionnateur.

Concernant la procédure administrative, le SYVICOL note que les auteurs du projet de loi n’ont pas prévu d’accorder un quelconque pouvoir d’enquête aux agents municipaux. Il se pose dès lors la question des compétences attribuées par la loi aux membres de la Police grand-ducale et aux agents municipaux respectivement gardes-champêtres. Il demande que la loi fixe les conditions et les limites dans lesquelles les agents municipaux qui remplissent les conditions du futur article 15-1*bis* du Code de procédure pénale pourront exercer les pouvoirs de police judiciaire qui leur sont nouvellement attribués pour constater les infractions pénales aux règlements de police générale et rechercher leurs auteurs.

Au vu du pouvoir limité des agents municipaux et notamment des difficultés liées à l’identification des contrevenants pour un certain type d’infractions, le SYVICOL propose de revoir la liste des faits qui peuvent donner lieu à une sanction administrative.

Le SYVICOL note que le projet de loi ne concerne pas les personnes mineures et que de ce fait, les mineurs échapperont à la poursuite des faits constituant des contraventions aux règlements de police générale édictés par les communes. Il fait remarquer que dans le système belge, le mineur peut faire l’objet d’une sanction administrative dès l’âge de 14 ans, si le conseil communal le prévoit dans son

règlement de police. Il invite le législateur à réétudier la possibilité d'appliquer le système des sanctions administratives aux mineurs, sinon du moins d'élargir la compétence du tribunal de la jeunesse aux faits constituant une infraction d'après les règlements de police générale.

Il suggère encore au législateur de s'inspirer du système belge qui prévoit, à côté des sanctions administratives, deux mesures alternatives, à savoir la prestation citoyenne et la médiation locale pour les majeurs. Ces deux options supplémentaires pour sanctionner des infractions de faible envergure pourraient à ses yeux compléter utilement le dispositif prévu par le projet de loi.

Dans son avis complémentaire du 16 juillet 2018, le SYVICOL constate avec satisfaction que les amendements soumis par le Gouvernement clarifient l'application du système des sanctions administratives principalement en ce qui concerne les mineurs, la mission et les pouvoirs du fonctionnaire sanctionnateur, le paiement immédiat et le recouvrement des amendes et des frais administratifs. Le SYVICOL réitère certaines de ses critiques qui n'ont pas été prises en compte par les amendements et fait quelques observations quant aux nouveaux éléments introduits par ceux-ci.

Le SYVICOL salue le fait que le cadre de la future formation à suivre par les agents municipaux soit désormais précisé. Il se demande si, pour les futurs recrutements à venir, cette formation professionnelle spéciale ne devrait pas faire partie de la formation de base des agents municipaux, dans le but d'améliorer le service rendu aux citoyens.

En outre, il note que les amendements introduisent une procédure en matière d'audition de témoins devant le Tribunal administratif spécifique au recours contre les décisions de sanctions administratives communales. S'il approuve ces précisions, il reste néanmoins d'avis que les dispositions en question devraient être reformulées afin d'éviter des incohérences.

Le deuxième avis complémentaire du SYVICOL du 22 juillet 2021 complète ses avis précédents par une série d'observations en vue de faciliter la gestion des amendes administratives et de prévenir d'éventuelles difficultés de mise en application.

Entre autres, il procède à une analyse détaillée des infractions qui pourront être sanctionnées par une amende administrative. Dans ce contexte, il réitère un certain nombre de ses critiques formulées dans ses avis précédents. Il demande que la loi fasse l'objet d'une évaluation à échéance régulière quant à la pertinence et à l'efficacité des sanctions administratives communales afin de faire évoluer le cadre légal en tirant les leçons de sa mise en œuvre.

Le SYVICOL attire encore l'attention sur le phénomène du littering dont l'ampleur est telle à ses yeux qu'il justifie une action coordonnée et efficace à tous les niveaux de l'État. Il estime que les agents municipaux pourraient, par leur grande présence sur le terrain, utilement constater certains des faits punis par la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets et la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles par un avertissement taxé, en sus des agents des autres administrations.

Il salue l'ouverture effectuée par l'amendement 19 qui ouvre la possibilité aux agents municipaux de constater par des procès-verbaux les infractions aux dispositions des articles 2 et 11 de la loi modifiée du 9 mai 2008 relative aux chiens. Il attire néanmoins l'attention des auteurs du projet de loi sur la problématique du « détenteur », qui n'est pas défini par la loi.

Le SYVICOL accueille favorablement les précisions apportées aux missions pouvant être confiées par les communes aux agents municipaux tout en soulignant la nécessité de maintenir un cadre législatif flexible pour adapter ces tâches selon les besoins de l'administration. Or, il note que la création d'un nouveau service de proximité par une commune s'accompagne de plusieurs contraintes. Outre le fait que le service doit comprendre plusieurs agents municipaux, sa création serait soumise à l'approbation du ministre de l'Intérieur, ce qui va à l'encontre de l'allègement de la surveillance administrative sur les communes. Il est d'avis que, plutôt que de créer un nouveau service de proximité, les missions en rapport avec les aptitudes des agents pourraient être illustrées par une énumération non exhaustive des différentes missions visées par le projet de loi, ce qui serait plus en adéquation avec la polyvalence de l'agent municipal.

D'une manière générale, le SYVICOL estime que l'instauration d'une liste unique de faits sanctionnés par une amende administrative présente l'avantage de pouvoir être traités uniformément au niveau national, comme les infractions en matière de stationnement, d'arrêt et de parcage. Or, la procédure proposée par le projet de loi lui semble lourde et complexe, nécessitant de nombreux va-et-vient entre les membres de la Police grand-ducale, l'administration communale et le fonctionnaire sanctionnateur. C'est la raison pour laquelle le SYVICOL est d'avis qu'un traitement centralisé des amendes adminis-

tratives par un service existant de l'État et des agents rompus à la gestion des amendes contribuerait à un effort de simplification administrative en faveur des communes et constituerait à ses yeux une juste contrepartie de leur contribution via les agents municipaux à l'allègement des tâches de la Police grand-ducale et à l'amélioration du sentiment de sécurité dans l'espace public.

Le SYVICOL demande dès lors que l'État collecte les amendes administratives et qu'il dédommage les communes à hauteur de 80% du total annuel perçu sur leur territoire respectif au titre d'amendes administratives.

Par ailleurs, il est d'avis que la procédure des sanctions administratives communales pourrait également être simplifiée par la mise en place d'une plateforme électronique sécurisée pour tous les échanges d'informations entre la commune et le fonctionnaire sanctionnateur afin d'assurer un suivi efficace des constats ainsi que des amendes.

Le SYVICOL réitère ces dernières remarques dans son troisième avis complémentaire du 28 mars 2022. Il reste d'avis que les lacunes du texte nécessiteront tôt ou tard une adaptation en fonction du retour d'expérience sur le terrain.

Il y salue l'introduction d'un article dans le projet de loi ayant pour objet d'ajouter un nouvel article 45bis à la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets et permettant à certains agents municipaux de rechercher et constater les contraventions aux dispositions de l'article 47, paragraphe 3, alinéa 1^{er}, points 6^o et 7^o de la loi précitée et à ses règlements d'exécution.

Il demande à être consulté en temps utile pour avis sur le contenu de tous les règlements grand-ducaux prévus par le projet de loi, y compris celui fixant les conditions de formation, de recrutement et de rémunération des agents municipaux en raison de son impact sur les budgets communaux.

*

VI. AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES ET EMPLOYÉS PUBLICS

La Chambre des fonctionnaires et employés publics (CHFEP) apprécie a priori la volonté du Gouvernement d'introduire un nouveau système de sanctions administratives fonctionnant selon une procédure simplifiée et ayant pour but de désengorger les organes répressifs.

Dans son avis initial du 11 juillet 2017, la CHFEP fait néanmoins remarquer que le texte du projet de loi comporte bon nombre de dispositions imprécises et vagues, ce qui risque de porter atteinte à la sécurité juridique. Elle recommande de clarifier le texte sur un certain nombre de points, notamment en ce qui concerne l'identification du contrevenant par un agent municipal, les infractions dont l'agent municipal n'est pas un témoin direct, la procédure devant le fonctionnaire sanctionnateur ou encore la procédure de paiement. Elle estime également que les attributions et pouvoirs du fonctionnaire sanctionnateur ne sont pas suffisamment encadrés.

Elle constate qu'en vertu du texte proposé, la même infraction pourra être sanctionnée par des amendes de montants différents, non seulement au cas par cas, mais également selon les communes. Dans un souci d'égalité de traitement et afin d'éviter des abus, la CHFEP propose de déterminer dans la future loi le montant exact de l'amende pour chacune des infractions prévues à l'article 20, voire de fixer un montant unique pour toutes ces infractions. Dans un souci de sécurité juridique, la CHFEP recommande d'uniformiser les infractions projetées, ainsi que les règles afférentes, pour l'ensemble des communes du pays.

En outre, elle s'interroge sur l'application du nouveau système de sanctions administratives communales aux personnes mineures.

La CHFEP note que le commentaire de l'article 22 prévoit que les agents municipaux doivent, entre autres, « avoir accompli une formation de base adéquate à l'exercice de la fonction d'agent de police judiciaire à déterminer par règlement grand-ducal ». Elle est d'avis qu'il ne suffit pas de faire figurer cette précision au commentaire des articles, mais qu'il faudrait l'insérer dans le texte proprement dit de la future loi, et plus spécifiquement dans le futur article 15-1bis du Code de procédure pénale.

Dans son avis complémentaire du 13 juin 2018, la CHFEP constate qu'il n'a pas été tenu compte des observations qu'elle avait présentées dans son avis initial du 11 juillet 2017. Elle réitère donc toutes les critiques et recommandations essentielles qu'elle avait déjà émises quant au projet de loi original

relatif aux sanctions administratives communales, en demandant qu'elles soient considérées cette fois-ci.

Dans son deuxième avis complémentaire du 7 juin 2021, la CHFEP cite le paragraphe 2 du nouvel article 15-1bis, qui prévoit que « les agents municipaux doivent avoir suivi une formation professionnelle spéciale portant sur la recherche et la constatation des infractions ainsi que sur les dispositions pénales. Le programme et la durée de formation ainsi que les modalités de contrôle des connaissances sont précisés par règlement grand-ducal ». Elle fait remarquer qu'il est impératif que le règlement grand-ducal en question entre en vigueur concomitamment avec la future loi relative aux sanctions administratives communales.

Concernant la rémunération des agents municipaux, la CHFEP signale que, conformément aux négociations menées entre la représentation du personnel concerné et le Gouvernement, les primes de risque et d'astreinte dont bénéficient les agents municipaux devraient être revues à la hausse et qu'une prime supplémentaire (prime d'agent de police judiciaire) pour le personnel remplissant les conditions prévues à l'article 15-1bis du Code de procédure pénale devrait par ailleurs être introduite dans le cadre de la réforme projetée.

D'une manière générale, elle estime que la procédure relative aux sanctions administratives qui est prévue par le projet de loi amendé est lourde. Elle se demande si, pour simplifier la procédure, il ne serait pas plus opportun de prévoir que les amendes administratives soient intégralement encaissées par l'État. Elle estime par ailleurs que les mesures qui seront introduites avec la nouvelle loi sur les sanctions administratives communales devraient régulièrement faire l'objet d'un inventaire à établir par le ministère de l'Intérieur, afin d'évaluer l'impact des nouvelles mesures.

Dans son troisième avis complémentaire du 17 mai 2022, la CHFEP se déclare d'accord avec les amendements du 21 janvier 2022 et du 3 mars 2022, tout en formulant quelques observations ponctuelles.

*

VII. AVIS DE LA COMMISSION NATIONALE POUR LA PROTECTION DES DONNEES

La Commission nationale pour la protection des données (CNPD) limite ses observations aux questions soulevées par les dispositions du projet de loi traitant des aspects liés au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel.

Dans son avis du 7 décembre 2018, elle note que les articles 18 et 19 du projet prévoient la création de trois fichiers présentant des différences relatives au créateur du fichier. Elle s'interroge sur les modalités de fonctionnement du fichier du fonctionnaire sanctionnateur et, le cas échéant, le fichier de la commune qui s'apparente à un casier judiciaire au niveau communal. Elle remarque entre autres que le projet de loi ne fait pas mention d'une durée de conservation limitée de l'inscription d'une infraction dans ces fichiers. Elle tient à rappeler qu'une limitation de la conservation des données inscrites dans le fichier du fonctionnaire sanctionnateur et, le cas échéant, le fichier de la commune est indispensable.

La CNPD remarque encore que le projet de loi semble limiter l'accès au fichier du fonctionnaire sanctionnateur au fonctionnaire sanctionnateur lui-même, mais en ce qui concerne le fichier de la commune, le projet de loi ne prévoit aucune limitation d'accès au niveau de la commune. La CNPD recommande d'inscrire un accès restreint à ce fichier dans le projet de loi, et des précisions concernant le droit d'accès de la personne concernée au fichier du fonctionnaire sanctionnateur et, le cas échéant, au fichier de la commune.

Dans son avis complémentaire du 9 juillet 2021, la CNPD constate que l'amendement 14 a pour objet de supprimer les dispositions du Chapitre 7 du projet de loi relatif aux registres des sanctions administratives communales, qui prévoyaient la création des trois fichiers. Elle comprend que cet amendement fait suite aux observations formulées par le Conseil d'État dans son avis du 28 novembre 2017 ainsi que dans son avis complémentaire du 23 octobre 2018, selon lesquelles il considère que « la matière est réglée à suffisance par le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/146/CE ». La CNPD ne partage pas l'avis du Conseil d'État.

Dans un souci de sécurité juridique, la CNPD regrette que le projet de loi ne conserve pas de telles dispositions et estime nécessaire que les dispositions des articles 18 et 19 du projet de loi soient conservées et complétées conformément aux remarques formulées par la CNPD dans son premier avis.

*

VIII. COMMENTAIRE DES ARTICLES

TITRE I^{er} – Les sanctions administratives

Chapitre 1^{er} – Les infractions et sanctions

Article 1^{er}

Le paragraphe 1^{er} autorise le conseil communal à retenir dans ses règlements de police générale comme infractions punies par une sanction administrative les faits, tous ou partie, prévus à l'article 3 du projet de loi. L'idée de base est, sans en accabler la Police et les juridictions, de sanctionner les petites infractions aux règlements communaux, à savoir les incivilités, certes non considérées comme des manquements graves, mais qui troublent la vie en société. La future loi répond ainsi à une demande de longue date de nombreuses communes et des agents municipaux.

Le paragraphe 2 précise que les sanctions administratives ne s'appliquent pas aux personnes mineures. Cette précision a été ajoutée par l'amendement gouvernemental 2 du 8 mai 2018 suite à une opposition formelle de principe exprimée par le Conseil d'État dans son avis du 28 novembre 2017 en raison de « l'absence de réserve formelle de l'application de la loi sur la protection de la jeunesse ».

Article 2

Cet article dispose que le conseil communal peut fixer l'amende administrative dans la fourchette de 25 à 250 euros.

La commission se rallie aux auteurs pour laisser aux communes, dans le respect de l'autonomie communale, le choix de la hauteur de l'amende, tout comme elles peuvent choisir sur la liste des faits de l'article 3 ceux qu'elles veulent adopter comme infractions dans leurs règlements de police générale (article 1^{er}).

Article 3

L'article 3 énumère 17 faits pour lesquels le conseil communal peut prévoir des sanctions administratives. Il s'agit en fait en grande partie d'infractions déjà prévues aujourd'hui par les règlements communaux. Suite aux observations du Conseil d'État et des autorités judiciaires qui se fondent dans leurs avis sur le principe « non bis in idem », suivant lequel nul ne peut être poursuivi ou puni en raison des mêmes faits, les auteurs ont consulté la Justice et supprimé certaines infractions de la liste initiale en raison du chevauchement avec des lois et règlements grand-ducaux qui prévoient déjà des sanctions administratives pour ces infractions. En outre, la liste ne contient aucune infraction, pour laquelle il existe une peine pénale.

Chapitre 2 – Procédure administrative

Section 1^{re} – Constatations

Article 4

Cet article est relatif à la constatation des infractions. Celle-ci continue à relever de la compétence du cadre policier de la Police grand-ducale et des gardes champêtres et sera dorénavant étendue aux agents municipaux prévus à l'article 99 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, le Conseil d'État, dans son avis du 28 novembre 2017, ayant estimé que la référence expresse à cette disposition est indiquée.

Le constat des infractions sanctionnées par des amendes administratives est fait par écrit et limité à celles dont les agents énumérés ont été les témoins directs, ce qui distingue le texte de l'article 20 de la loi belge du 24 juin 2013, dont il est inspiré.

Les précisions apportées au paragraphe 2, par amendement gouvernemental du 15 avril 2021, suite aux critiques émises par le Conseil d'État dans son avis complémentaire du 23 octobre 2018 ont trouvé l'accord du Conseil d'État dans son deuxième avis complémentaire. Le Conseil d'État a demandé aussi de déterminer le contenu complet du constat dans un seul article, d'où l'ajout du paragraphe 3 nouveau par amendement gouvernemental du 15 avril 2021. Au commentaire de l'amendement 4, les auteurs expliquent que les mentions essentielles du constat, nécessaires au respect des droits de la défense, sont énumérées par la loi et que cette liste peut être complétée par règlement grand-ducal.

Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'État se réfère au principe du parallélisme des formes, en vertu duquel « il conviendrait de citer dans la seule loi toutes les mentions à faire figurer dans le constat, sans prévoir que la liste des mentions puisse être étendue par voie de règlement grand-ducal ».

La commission s'est ralliée aux auteurs pour suivre le Conseil d'État par amendement parlementaire du 21 janvier 2022.

Article 5

Les agents visés par l'article 4 peuvent constater les infractions et procéder à un contrôle d'identité (à distinguer de la vérification d'identité qui est un moyen dont dispose la Police et qui se traduit notamment par la possibilité de retenir une personne, de l'emmener au commissariat, de prendre ses empreintes digitales). Le refus de justifier de son identité est sanctionné par une amende pénale de 25 à 250 euros.

Section 2 – Procédure devant le fonctionnaire sanctionnateur

Articles 6 à 11

Dans le système nouveau des sanctions administratives communales, celles-ci sont infligées par un fonctionnaire au lieu d'un juge. À l'exposé des motifs du projet de loi, les auteurs indiquent que « La sanction administrative peut se définir comme „un acte administratif unilatéral à contenu punitif.“ qui exprime le „pouvoir répressif accordé à l'Administration pour punir des comportements sociaux considérés comme des infractions à une réglementation préexistante.“⁴ » et précisent que « Les jurisprudences nationale et internationale qualifient les sanctions administratives de peines⁵. ».

Au sujet de l'article 6, le Conseil d'État rappelle dans son deuxième avis complémentaire du 15 juin 2021 qu'il avait formulé dans son avis complémentaire du 23 octobre 2018 « une réserve de dispense du second vote constitutionnel sur la conformité avec le principe d'égalité devant la loi de l'octroi, à l'agent sanctionnateur, d'une prime mensuelle de 75 points. Les auteurs de l'amendement exposent que « malgré les réserves exprimées par le Conseil d'État, cette disposition est maintenue, mais en réduisant de presque la moitié la prime initialement prévue pour la porter au montant de 40 points. Le fonctionnaire sanctionnateur n'est pas un fonctionnaire comme les autres. Il se distingue par rapport à d'autres membres de l'administration gouvernementale par son statut et par sa fonction ». Le Conseil d'État prend acte des explications fournies et de la réduction de la prime à 40 points. Il est en mesure de lever la réserve de dispense du second vote constitutionnel formulée dans son avis complémentaire du 23 octobre 2018. ».

Par amendement parlementaire du 21 janvier 2022, l'article 6 a été complété par un paragraphe 4 nouveau qui prévoit que le fonctionnaire sanctionnateur est assisté par un ou plusieurs secrétaires, fonctionnaires du groupe de traitement B1.

Concernant l'article 7, suite aux critiques du Conseil d'État et des autorités judiciaires à l'égard du dispositif lacunaire concernant l'audition de témoins, la production d'attestations testimoniales et l'incrimination de faux témoignages et de la production de fausses attestations, le régime des témoignages et des attestations testimoniales a été complété par amendement parlementaire en ajoutant au paragraphe 2 le droit pour le contrevenant de joindre à sa défense écrite des attestations testimoniales, et, lorsqu'il présente sa défense en personne devant le fonctionnaire sanctionnateur, de demander l'audition de témoins et de produire des attestations testimoniales.

4 JCLadministratif, Fasc. 108-40, 1°.

5 Cour const. Arrêts des 22 mars 2002, n° 12/02 (M. A n° 40 du 12 avril 2002, p. 672) et 30 janvier 2004, n° 19/04 (M. A n° 18 du 16 février 2004, p. 304), CEDH, arrêts Engel du 8 juin 1976 (série A, n° 22), Öztürk du 21 février 1984 (série A, n° 73) et Lutz du 25 août 1987 (série A, n° 123).

Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'État s'est formellement opposé au paragraphe 5 nouveau : « Le nouveau paragraphe 5 reprend le dispositif de l'article 71 du Code de procédure pénale relatif à l'audition des témoins devant le juge d'instruction à l'audition de témoins par le fonctionnaire sanctionnateur. Le Conseil d'État relève que l'article 71 du Code de procédure pénale fait partie d'un dispositif plus détaillé comportant les articles 69 à 80 sur l'audition des témoins devant le juge d'instruction. Se posent encore la question du droit, pour la personne mise en cause, de convoquer un témoin à décharge, la question de la procédure de convocation du témoin par le fonctionnaire sanctionnateur, la question de l'enregistrement de la déclaration, ainsi que celles de l'âge du témoin, de la défaillance d'un témoin, du droit du témoin de se taire, du droit du témoin de se rétracter, etc.

Le régime des attestations testimoniales écrites semble être exclu.

Le fonctionnaire sanctionnateur va-t-il procéder à une dénonciation pour faux témoignage, au titre de l'article 23 du Code de procédure pénale s'il considère qu'il y a faux témoignage ? L'article 220 du Code pénal, tel qu'il a été modifié par la loi du 10 mai 1983 portant modification de l'article 220 du Code pénal, auquel renvoie le commentaire de l'amendement 6, ne vise pas, selon les travaux préparatoires, le faux témoignage devant une autorité administrative, mais uniquement le témoignage devant les juridictions administratives. Le Conseil d'État se pose la question de savoir si la consécration, au paragraphe 5 de l'article 7, de la formule que le témoin prête le serment de dire toute la vérité et rien que la vérité, peut être entendue comme signifiant une extension de l'article 220 du Code pénal au témoignage sous serment opéré devant le fonctionnaire sanctionnateur.

L'ensemble de ces considérations amène le Conseil d'État à s'interroger sur la pertinence d'une extension du régime du faux témoignage aux déclarations faites devant le fonctionnaire sanctionnateur. Si le législateur entend opérer une telle extension, il est indispensable d'apporter les précisions nécessaires à cet effet et de compléter le dispositif prévu par une reprise de l'ensemble des règles entourant la convocation des témoins citées ci-dessus.

Le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous examen pour insécurité juridique. ».

Par amendement parlementaire du 21 janvier 2022, le paragraphe 5 de l'article 7 a été supprimé et ses dispositions ont été reprises, en les précisant, dans un article nouveau à part, l'article 8.

En outre, pour répondre aux critiques du Conseil d'État et du Parquet général, en ce qui concerne l'assermentation de témoins et l'infraction de faux témoignage devant le fonctionnaire sanctionnateur, l'article 220 du Code pénal est étendu pour s'appliquer aux dépositions faites devant le fonctionnaire sanctionnateur (article 16, paragraphe 4). En effet, l'article 220 précité ne s'applique, jusqu'à présent, qu'aux faux témoignages devant les juridictions civiles et administratives.

Sur le plan de la légistique, le verbe « devoir » est remplacé aux articles 8, paragraphe 5, dernière phrase et 9, paragraphe 2 au début par l'indicatif présent du verbe principal.

Quant à l'article 10, le Conseil d'État a été suivi dans ses critiques formulées dans son avis complémentaire, par amendement gouvernemental du 15 avril 2021, pour préciser dans quels cas le contrevenant est sanctionné ou ne l'est pas par le fonctionnaire sanctionnateur.

Le paragraphe 2 a été précisé par la commission conformément au deuxième avis complémentaire du Conseil d'État qui « comprend le dispositif amendé en ce sens que le fonctionnaire sanctionnateur ne bénéficie pas d'une opportunité de sanctionner.

Il peut marquer son accord avec le paragraphe 1^{er} qui vise tous les cas de figure possibles.

Le Conseil d'État comprend le paragraphe 2 en ce sens que le fonctionnaire sanctionnateur peut, à l'instar d'un juge, apprécier la pertinence des moyens de défense ou contrôler si le constat est entaché d'irrégularités. Il s'interroge sur la portée du concept d'erreur dont le constat pourrait se trouver affecté. Il serait utile de préciser la nature de ces erreurs en ajoutant le qualificatif « matérielles ». ».

Chapitre 3 – Amende administrative

Section 1^{re} – Perception de l'amende

L'article 12 ne donne pas lieu à observation.

Section 2 – Taxe unique

Article 13

Cet article porte sur l'amende minorée.

Dans le projet de loi initial, le chapitre 5 du titre I^{er} est intitulé « Paiement immédiat de l'amende administrative ». Certaines critiques ont été exprimées par des membres de la commission, dont le caractère non dissuasif du montant de 25 euros. Toutefois, le paiement immédiat de 25 euros est conçu comme faveur pour le contrevenant, comme les amendes permettant d'éteindre la poursuite qui sont actuellement prévues par les règlements communaux sont souvent plus élevées. En outre, la procédure de la taxe unique représente une simplification.

Dans son avis complémentaire du 23 octobre 2018, le Conseil d'État « s'interroge, d'abord, sur le concept même de « paiement immédiat ». Comme un paiement direct sur le lieu des faits est exclu, il y a nécessairement un décalage d'ordre temporel entre l'acte de l'agent verbalisateur et le paiement. Le Conseil d'État propose d'omettre le terme « immédiat ». Il faudrait plutôt viser une reconnaissance des faits et un engagement de payer. Encore faut-il préciser la nature de ce paiement. Les auteurs de l'amendement ont supprimé, dans l'intitulé du chapitre V, les termes « amende administrative », ce qui est correct, vu qu'il ne s'agit pas du « paiement immédiat » d'une amende qui n'a pas encore été prononcée. Le Conseil d'État comprend qu'il s'agit d'un type d'avertissement taxé connu dans la réglementation de la circulation routière. Il y a lieu de définir l'objet du paiement en s'inspirant des termes retenus par cette réglementation. Dans la même logique, il faut prévoir que ce paiement met fin à la procédure de sanction administrative, étant donné que le paiement constitue une transaction évitant une sanction administrative. Il y aurait lieu de préciser avec qui la transaction est opérée : avec la commune ou avec l'État ? L'agent qui constate l'infraction agit au titre de la loi. Il sanctionne toutefois le non-respect d'un règlement communal. La commune est bénéficiaire du « paiement immédiat ». L'agent qui constate l'infraction et qui atteste la transaction dans le procès-verbal peut être un membre du cadre policier de la Police grand-ducale ou un fonctionnaire communal.

C'est à juste titre que les autorités judiciaires critiquent la formulation du nouvel article 13. Si « paiement immédiat » il y a, il est inutile de le subordonner au consentement du contrevenant, ce consentement résultant de l'acte même du paiement. Un contrevenant peut, dans un premier temps, refuser un « paiement immédiat », tout en se ravissant par après. À l'opposé, il peut avoir donné son consentement tout en omettant, par la suite, de procéder au paiement effectif. L'absence de paiement empêche-t-elle la transaction de devenir juridiquement effective ou met-elle à néant une transaction qui est valablement intervenue au moment du constat de l'infraction, quitte à avoir été constatée unilatéralement par l'agent qui a dressé le constat ?

L'information du contrevenant qu'il peut se voir infliger une amende n'est pas limitée à l'hypothèse du défaut de consentement, mais s'impose chaque fois qu'il y a absence de paiement. Dans la logique même du système envisagé par les auteurs du projet de loi, il y a lieu de prévoir que le contrevenant peut, dans un certain délai, opérer le « paiement immédiat » à la recette communale qui peut l'encaisser, étant donné que la sommation, qui est nécessairement délivrée, vaut titre de recette. S'il ne le fait pas, la procédure de sanction se poursuit. Ces différentes hypothèses ne sont pas clairement distinguées dans le dispositif légal.

Le Conseil d'État relève encore que le mécanisme du consentement, qui doit être exprimé auprès de l'agent qui a constaté l'infraction, semble empêcher tout « paiement immédiat » dans l'hypothèse où l'auteur n'est pas directement appréhendé par l'agent au moment du constat. Or, à l'instar du système des avertissements taxés en matière de circulation routière, il faut envisager l'hypothèse du « paiement immédiat » également dans les cas où le contrevenant n'était pas présent lors du constat.

Le Conseil d'État renvoie à cet égard à ses considérations à l'endroit de l'amendement 6, où il a évoqué le cas de figure d'un contrevenant qui peut être identifié par l'agent sans être « trouvé » de suite. Le mécanisme d'une reconnaissance des faits, d'un engagement d'effectuer un « paiement immédiat » et d'une sommation est-il exclu ?

Le Conseil d'État considère que le mécanisme prévu est entaché d'imprécision, qui rend son application difficile. ».

Par l'amendement gouvernemental 11 du 15 avril 2021, les auteurs du projet de loi ont abandonné le concept du paiement immédiat et mis en place le système de l'amende minorée « décernée d'office par l'agent constatateur à tout contrevenant et que ce dernier aura le choix de régler ou de ne pas régler

dans un délai de quinze jours ». Il s'agit d'une amende unique de 25 euros, nonobstant le nombre d'infractions concomitantes commises.

Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'État marque son accord avec l'instauration du régime d'avertissement taxé, mais « continue à s'interroger sur l'articulation du dispositif, qui n'est pas cohérente dans la suite des étapes procédurales. Il garde des doutes sur les concepts utilisés, en particulier celui d'une amende qualifiée de minorée. Une amende, même minorée, ne peut être imposée que par décision sanctionnatrice qui justement n'intervient pas dans la procédure prévue. ». Il propose par conséquent des modifications au texte et remplace en particulier au niveau de la terminologie le mot « amende » par le mot « taxe ».

Par amendement parlementaire du 21 janvier 2022, le Conseil d'État a été suivi.

Le système des sanctions administratives fonctionne comme suit :

- Une infraction, pour laquelle un règlement communal de police générale prévoit une sanction administrative, est constatée ; les sanctions administratives ne s'appliquent pas aux mineurs.
- Le paiement d'une amende minorée de 25 euros endéans les 15 jours de la constatation met fin à la procédure de sanction administrative. Le contrevenant reçoit un avis de paiement qui indique notamment qu'en cas de non-paiement, il peut se voir infliger une amende administrative de 25 à 250 euros, augmentée de 20 euros de frais administratifs.
- À défaut de paiement dans les quinze jours suivant la constatation de l'infraction, le procès-verbal est envoyé au ministère de l'Intérieur au fonctionnaire sanctionnateur. Dans le respect des droits de la défense, celui-ci prend sa décision motivée. S'il décide qu'il n'y a pas lieu à paiement, par exemple en cas d'erreur de forme du constat, la procédure est terminée.
S'il décide d'infliger une amende, il en détermine le montant endéans la fourchette retenue par la commune dans son règlement, où s'ajoutent des frais administratifs de 20 euros. La procédure se termine par le paiement de l'amende par le contrevenant.
- Si le contrevenant conteste l'infraction, il peut faire recours devant le Tribunal administratif.

Sur le plan de la légistique, les termes « est tenue de transmettre » sont remplacés par le mot « transmet ».

Section 3 – Prescription des amendes administratives

Article 14

Cet article est relatif à la prescription des amendes administratives.

Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'État lève l'opposition formelle qu'il avait exprimée dans son avis complémentaire du 23 octobre 2018 à l'endroit de l'article 17, devenu l'article 13, au sujet de la sommation, source d'insécurité juridique, supprimée ensuite par l'amendement gouvernemental 13 du 15 avril 2021.

Au commentaire de l'amendement gouvernemental 13 du 15 avril 2021, les auteurs expliquent que « Les sommations n'ont plus de raison d'être dans cet article comme elles sont supprimées avec le dispositif de l'amende minorée. Pour plus de clarté, le texte distingue dorénavant de manière expresse entre les décisions du fonctionnaire sanctionnateur et les jugements du tribunal administratif. A défaut de recours contre la décision du fonctionnaire sanctionnateur, le délai de prescription de l'amende administrative court à partir du jour où la décision est portée à la connaissance du contrevenant. En cas de recours, quelle que soit la sentence du tribunal administratif, irrecevabilité du recours, confirmation ou réformation de la décision du fonctionnaire sanctionnateur, le point de départ est à chaque fois le jour où le jugement a été porté à la connaissance du contrevenant. ». Le délai de prescription s'élève à cinq ans.

Chapitre 4 – Recours

Article 15

Cet article prévoit un recours en réformation devant le Tribunal administratif contre les décisions du fonctionnaire sanctionnateur.

La commission souligne que le fait que les infractions concernées par le système des sanctions administratives sont mineures permet une exception au double degré de juridiction.

Dans son avis du 28 novembre 2017, le Conseil d'État indique que le « recours est organisé par la loi en projet n° 7124 instituant un recours contre les décisions de sanctions administratives communales.

Ce recours ne comporte pas un double degré de juridiction. L'article 2 du 7e protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales prévoit que le droit au double degré de juridiction peut faire l'objet d'exceptions pour les infractions mineures. Au regard du faible taux de l'amende susceptible d'être prononcée, le Conseil d'État peut admettre l'exclusion du double degré de juridiction. Le Conseil d'État tient toutefois à attirer l'attention des auteurs de la loi en projet sur la différence de régime par rapport aux procédures pénales pour contraventions aux règlements communaux qui comportent un double degré de juridiction. À noter que le système applicable en Belgique est identique, même si la cour constitutionnelle belge prend soin de mentionner la possibilité de former un pourvoi en cassation, recours inexistant en droit administratif luxembourgeois. ».

TITRE II – Dispositions modificatives

Articles 16 à 23

Ces articles modifient les textes légaux concernés par l'introduction du système des sanctions administratives communales et l'élargissement des compétences des agents municipaux.

L'article 16, paragraphe 4 résulte des critiques du Conseil d'État et du Parquet général, en ce qui concerne l'assermentation de témoins et l'infraction de faux témoignage devant le fonctionnaire sanctionnateur (cf. article 8). L'article 220 du Code pénal est partant étendu pour s'appliquer aux dépositions faites devant le fonctionnaire sanctionnateur.

L'article 17 insère un article 15-1bis nouveau relatif aux agents municipaux au Code de procédure pénale.

Dans le cadre de l'amendement gouvernemental 18 du 15 avril 2021 à l'égard du nouvel article 99, alinéa 10 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, le Conseil d'État pose dans son deuxième avis complémentaire la question de la signification du renvoi à « l'exercice des droits dont jouit tout citoyen » et demande précisément s'il s'agit d'une référence à l'article 43 du Code de procédure pénale autorisant toute personne d'appréhender l'auteur d'un flagrant crime ou délit et de le conduire devant l'officier de police judiciaire le plus proche. Rappelant que l'article 14-2 du Code de procédure pénale consacre expressément ce droit pour les gardes champêtres et gardes forestiers, le Conseil d'État estime que les agents municipaux visés dans l'article 15-1bis nouveau peuvent être ajoutés aux titulaires de ce droit.

Par amendement parlementaire, les termes « de l'exercice des droits dont jouit tout citoyen et » ont par conséquent été supprimés au nouvel article 99 précité, alinéa 10 et le paragraphe 1^{er} de l'article 15-1bis mentionné a été complété par un alinéa second libellé comme suit : « Ils conduisent devant un officier de police judiciaire tout individu qu'ils surprennent, dans les limites de leur compétence territoriale, en flagrant crime ou délit. ».

Une enquête n'ayant pas lieu en matière de sanctions administratives communales, le flagrant délit ou crime ne peut être constaté que par l'agent municipal en tant que témoin oculaire. Si la personne concernée ne veut pas se laisser conduire devant un OPJ, l'agent municipal ne dispose pas lui-même de moyen pour l'emmener, mais est obligé à appeler un OPJ.

Les articles 18 et 19 ajoutent une référence aux agents municipaux remplissant les conditions de l'article 15-1bis du Code de procédure pénale à l'article 49, de la loi modifiée du 28 juin 1976 portant réglementation de la pêche dans les eaux intérieures, et à l'article 6, de la loi modifiée du 21 novembre 1984 a) portant approbation de la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg, d'une part, et les Länder de Rhénanie-Palatinat et de la Sarre de la République Fédérale d'Allemagne, d'autre part, portant nouvelle réglementation de la pêche dans les eaux frontalières relevant de leur souveraineté commune, signée à Trèves, le 24 novembre 1975 ; b) complétant l'article 1er B II de la loi du 26 février 1973 portant extension de la compétence des tribunaux de police en matière répressive.

L'article 20 apporte des modifications à la loi communale et surtout à son article 99. À côté de la compétence traditionnelle des avertissements taxés en matière de stationnement, d'arrêt et de parcage des véhicules automobiles, la loi communale déterminera d'autres compétences de l'agent municipal. Un certain nombre de ces missions sont déjà exercées par les agents municipaux et ainsi dorénavant

reconnues et définies par la loi. Les auteurs expliquent au commentaire de l'amendement gouvernemental 18 du 15 avril 2021 : « Ces « nouvelles » compétences des agents municipaux sont inspirés de l'institution belge des gardiens de la paix et peuvent contribuer à la prévention de la délinquance par une présence physique sur la voie publique dans les communes ou quartiers des villes et en entretenant des relations régulières et sociales avec les habitants en contribuant ainsi au sentiment de sécurité de la population locale. ».

Les agents municipaux effectueront un travail complémentaire à celui de la Police, la future loi visant notamment un allègement de la charge de travail de la Police. Les infractions au règlement général de police prévues par le Code pénal ne peuvent être réprimées par des sanctions administratives, mais suivent la procédure pénale ; l'allègement pour la Police se traduit ici par le rôle d'agent de Police judiciaire (APJ) attribué aux agents municipaux, qui leur permet de dresser procès-verbal de ces infractions. La future loi confère donc aux agents municipaux la compétence de constater toutes les infractions au règlement général de police.

À côté de leur formation professionnelle spéciale portant sur la recherche et la constatation des infractions (article 17 ajoutant l'article 15-*bis* au Code de procédure pénale), les agents municipaux seront formés notamment en premiers secours et en auto-défense, demande formulée par l'ASAM⁶.

Concernant la possibilité pour les communes de créer un service de proximité (article 99, alinéa 3 de la loi communale), le Conseil d'État se pose dans son deuxième avis complémentaire notamment « des questions sur l'articulation des attributions des services de proximité communaux avec celles du corps de la Police grand-ducale résultant plus particulièrement de l'article 2, alinéa 2, de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale. (...) Pour le Conseil d'État, les missions des services de proximité communaux énumérés comme points 1°, 3°, 4° et 5° sont déjà couvertes par l'attribution légale précitée de la Police. (...) Certes, il comprend le dispositif sous examen en ce sens que les auteurs n'entendent pas enlever des compétences à la Police grand-ducale ou permettre aux communes d'empiéter sur celles-ci. Il n'en reste pas moins que la création de tels services de proximité au niveau des communes conduira inéluctablement à des interférences avec les services de la Police grand-ducale et risque de provoquer des conflits d'attribution. ».

La commission a été informée par les auteurs du projet de loi que le texte a été élaboré en concertation avec la Police grand-ducale qui a exprimé son accord pour le dispositif.

La création d'un tel service se situe dans le contexte de la discussion sur la sécurité et la surveillance dans l'espace public. La mission de montrer une présence sur le terrain, actuellement assurée à certains endroits par des entreprises privées de sécurité, incombe mieux aux agents municipaux, puisqu'ils font partie du service public. Comme les agents municipaux ont de toute façon une certaine présence et visibilité dans l'espace public, ils sont appelés à agir dans l'espace public de manière non répressive, par exemple en aidant les enfants, les personnes handicapées ou les personnes âgées à traverser la rue ou en assistant les victimes d'accidents, donc à leur fournir les premiers secours avant l'arrivée des services spécialisés de secours. D'autres actions importantes consistent à sensibiliser le public à la sécurité, à la prévention et aux lois et règlements, ou encore de signaler aux services compétents de la commune ou de l'État des problèmes de sécurité (tel un endroit insuffisamment éclairé), d'environnement et de voirie. Par les missions de proximité, la présence des agents municipaux peut contribuer à accroître le sentiment de sécurité des citoyens.

Une nouvelle compétence non contenue dans la loi communale, mais qui sera attribuée aux agents municipaux par une modification de la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets, sera celle de dresser des avertissements taxés en matière de littering. Il s'agit d'une revendication du SYVICOL⁷ et de l'ASAM (cf. article 22).

Quant à la forme, l'emploi du futur à l'article 99, alinéa 2 de la loi communale est remplacé par le verbe « être » à l'indicatif présent.

L'article 21, introduit par l'amendement gouvernemental 19 du 15 avril 2021, investit les agents municipaux qui remplissent les conditions de l'article 15-*bis* du Code de procédure pénale de missions de police judiciaire en matière d'infractions à la loi modifiée du 9 mai 2008 relative aux chiens. Suivant le commentaire de l'amendement, il s'agit plus précisément de « la constatation du non-respect de

6 Association des agents municipaux

7 Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises

l'obligation de tenir les chiens en laisse ou sous contrôle dans les transports en commun, sur les parkings ouverts au public, sur les stations de service et pendant les manifestations publiques ».

L'article 22 a été ajouté par amendement gouvernemental du 3 mars 2022. Selon le commentaire de l'amendement, celui-ci « répond à une revendication de longue date du SYVICOL et de l'ASAM, qui représente les intérêts professionnels des agents municipaux, et qui a resurgi lors de la rédaction des amendements gouvernementaux du 2 avril 2021 au présent projet de loi, dont certains sont afférents au domaine de la pêche et à la législation sur les chiens où les agents municipaux peuvent respectivement décerner des avertissements taxés et dresser procès-verbal de certaines infractions.

Selon les vœux du SYVICOL et de l'ASAM un élargissement des compétences des agents municipaux doit également avoir lieu dans le domaine des contraventions au droit de l'environnement. Ceci permettra de faire plus de contrôles et d'assurer une meilleure sanction de comportements préjudiciables pour l'environnement, notamment le « littering ».

Il s'agit plus précisément des faits d'abandon, de rejet et de gestion incontrôlée de déchets, interdits par l'article 42 de la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets. Pour le SYVICOL « le littering » constituerait un « véritable fléau » où les agents municipaux pourraient intervenir pour sanctionner des contraventions gênantes, aux conséquences coûteuses pour les administrations communales, par des avertissements taxés.

Dans cet ordre d'idées la loi précitée est modifiée pour créer le fondement légal permettant aux agents municipaux d'intervenir dans le constat et la répression d'infractions en matière d'abandon et de rejet de déchets afin qu'ils puissent épauler l'administration des douanes et accises, l'administration de l'environnement ainsi que la Police grand-ducale et contribuer ainsi à une meilleure répression du phénomène.

Les contraventions pour lesquelles les agents municipaux pourront décerner des avertissements taxés sont les contraventions visées à l'article 42 de la loi précitée du 21 mars 2012 et concernent d'une part l'accomplissement d'une activité interdite en relation avec des déchets non dangereux et d'autre part l'abandon ou le rejet de déchets ménagers non dangereux notamment sur des lieux et voies publiques ou en pleine nature. ».

L'article 23 complète la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale pour « autoriser les agents de Police à effectuer des contrôles d'identité lorsqu'ils agissent en exécution de l'article 4 du projet de loi » ; le commentaire de l'amendement rend attentif au fait que les agents de police « qui procèdent au constat d'infractions sanctionnées par des amendes administratives exercent des compétences de police administrative ». Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'État a marqué son accord avec ces dispositions.

TITRE III – Dispositions transitoires et finales

Article 24

Cet article concerne les personnes qui ont actuellement le statut de garde-champêtre ; elles continuent d'exercer leurs fonctions sans changement. Après l'entrée en vigueur de la future loi, il n'y aura plus de recrutement pour cette fonction et les compétences y attachées seront transférées à la fonction d'agent municipal.

Articles 25 et 26

Sans observation.

*

Compte tenu des observations qui précèdent, la Commission des Affaires intérieures et de l'Égalité entre les femmes et les hommes propose en sa majorité à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi dans la teneur suivante :

*

PROJET DE LOI**relative aux sanctions administratives communales,
à l'élargissement des compétences des agents municipaux
et modifiant :**

- 1° le Code pénal ;
- 2° le Code de procédure pénale ;
- 3° la loi modifiée du 28 juin 1976 portant réglementation de la pêche dans les eaux intérieures ;
- 4° la loi modifiée du 21 novembre 1984 a) portant approbation de la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg, d'une part, et les Länder de Rhénanie-Palatinat et de la Sarre de la République Fédérale d'Allemagne, d'autre part, portant nouvelle réglementation de la pêche dans les eaux frontalières relevant de leur souveraineté commune, signée à Trèves, le 24 novembre 1975; b) complétant l'article 1^{er} B II de la loi du 26 février 1973 portant extension de la compétence des tribunaux de police en matière répressive ;
- 5° la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ;
- 6° la loi modifiée du 9 mai 2008 relative aux chiens ;
- 7° la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets ;
- 8° la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale

TITRE I^{er} - Les sanctions administratives**Chapitre 1^{er} – Les infractions et sanctions**

Art. 1^{er}. (1) Le conseil communal peut, dans ses règlements de police générale, ériger en infractions les faits prévus à l'article 3 et les sanctionner par des amendes administratives, à moins que des peines ou des sanctions administratives soient établies par ou en vertu d'une loi ou d'un règlement grand-ducal pour les mêmes infractions.

(2) Les sanctions administratives ne sont pas applicables aux mineurs.

Art. 2. Le conseil communal peut sanctionner, dans ses règlements de police générale, les faits énumérés à l'article 3 d'une amende administrative qui s'élève au minimum à 25 euros et au maximum à 250 euros.

Art. 3. Seules des sanctions administratives peuvent être prévues par le conseil communal pour les faits suivants :

- 1° le fait d'occuper la voie publique afin d'y exercer une profession, une activité industrielle, commerciale, artisanale ou artistique sans y être autorisé par le bourgmestre ;
- 2° le fait d'user de tondeuses à gazon, de scies et de tous autres appareils bruyants pendant les horaires à déterminer par le conseil communal ;
- 3° le fait de lancer ou de faire éclater des matières fumigènes, fulminantes ou explosives, puantes ou lacrymogènes dans les rues, voies et places publiques ;
- 4° le fait de charger et de décharger des marchandises sans autorisation du bourgmestre ou en dehors des horaires définis par le conseil communal ;
- 5° le fait de faire usage, sur la voie publique et dans les lieux accessibles au public, de radios et autres moyens électroniques dépassant le niveau de bruit ambiant de la rue sans autorisation du bourgmestre ;
- 6° le fait de dérégler le fonctionnement de l'éclairage public et des projecteurs d'illumination ;
- 7° le fait d'allumer un feu sur la voie publique sans autorisation du bourgmestre ;

- 8° le fait de manipuler les conduites, canalisations, câbles et installations publiques ;
- 9° le fait d'endommager les plantations ornementales installées par les communes sur la voie publique et dans les lieux accessibles au public ;
- 10° le fait pour le détenteur d'un chien de ne pas enlever sur la voie publique les excréments provenant de son chien ;
- 11° le fait d'introduire les chiens sur les places de jeux, écoles ou autres lieux publics non autorisés aux chiens par le conseil communal ;
- 12° le fait d'exécuter des travaux sur toute sorte de chantiers en dehors des horaires fixés par le conseil communal ;
- 13° le fait pour les établissements du secteur HORESCA d'installer des terrasses de café ou de restaurant au-delà du périmètre défini par le conseil communal ;
- 14° le fait d'occuper des aires de jeux publiques en dehors des heures d'ouverture définies par le conseil communal ;
- 15° le fait de déposer sur la voie publique les poubelles ou sacs destinés à la collecte publique avant l'heure fixée par le conseil communal ;
- 16° le fait pour les entreprises de construction et de transport d'encombrer la voie publique aux abords de chantiers et des lieux de chargement et de déchargement ;
- 17° le fait de descendre sur la glace des canaux, bassins, étangs et cours d'eau, sauf autorisation du bourgmestre.

Chapitre 2 – Procédure administrative

Section 1^{re} – Constatations

Art. 4. (1) Les membres du cadre policier de la Police grand-ducale, les gardes champêtres prévus à l'article 22 dans le cadre de leurs compétences, ainsi que les agents municipaux prévus à l'article 99 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 constatent par écrit les infractions qui peuvent faire l'objet de sanctions administratives et dont ils sont les témoins directs. Une copie du constat est déposée à l'administration communale de la commune du lieu de constatation de l'infraction.

(2) Le constat écrit fait foi des faits y constatés, jusqu'à preuve du contraire.

(3) Le constat porte les mentions suivantes :

- 1° le nom de la commune ;
- 2° le numéro du constat ;
- 3° l'identité, la fonction et la signature de l'agent constataleur ;
- 4° l'identité, la nationalité, l'adresse, la date et le lieu de naissance du contrevenant ;
- 5° les faits et leur qualification, ainsi que la date, l'heure et le lieu de leur commission ;
- 6° la présence ou non de témoins et, le cas échéant, leur identité et adresse ;
- 7° le règlement communal applicable et l'article enfreint ;
- 8° l'information que le contrevenant peut effectuer le paiement de la taxe unique dans le délai de quinze jours à partir du jour de constatation de l'infraction ;
- 9° l'information que le paiement de la taxe unique dans le délai visé à l'article 13, paragraphe 1^{er} met fin à la procédure de sanction administrative ;
- 10° l'information qu'à défaut de paiement de la taxe unique dans le délai visé à l'article 13, paragraphe 1^{er}, le contrevenant peut se voir infliger une amende administrative de 25 à 250 euros, augmentée de frais administratifs d'un montant de 20 euros.

(4) L'original du constat est remis au contrevenant.

Art. 5. En cas de constatations d'infractions donnant lieu à une sanction administrative, les personnes visées à l'article 4 sont autorisées à contrôler l'identité du contrevenant et à se faire exhiber à ces fins une pièce d'identité. Le refus d'exhiber une pièce d'identité est puni d'une amende de 25 à 250 euros.

Section 2 – Procédure devant le fonctionnaire sanctionnateur

Art. 6. Le ministre de l'Intérieur nomme un ou plusieurs fonctionnaires de l'État pour l'exercice de la fonction de fonctionnaire sanctionnateur. La nomination aux fonctions de fonctionnaire sanctionnateur est faite pour une durée renouvelable de sept ans. Le fonctionnaire sanctionnateur exerce sa fonction en toute indépendance et sans qu'il puisse recevoir d'instruction à cet égard.

(2) Le fonctionnaire sanctionnateur est un fonctionnaire du groupe de traitement A1, titulaire d'un diplôme correspondant au grade de master en droit et détenteur du certificat de formation complémentaire en droit luxembourgeois. Une prime mensuelle de 40 points indiciaires lui est allouée.

(3) L'amende visée à l'article 2 est infligée par le fonctionnaire sanctionnateur. Elle est proportionnée à la gravité des faits qui la motivent. La décision d'infliger l'amende emporte des frais administratifs de 20 euros à charge du contrevenant.

(4) Le fonctionnaire sanctionnateur est assisté par un ou plusieurs secrétaires, fonctionnaires du groupe de traitement B1, nommés par le ministre de l'Intérieur.

Art. 7. (1) Dans le cadre de l'exercice de ses compétences, le fonctionnaire sanctionnateur a accès aux données pertinentes à cette fin du registre national des personnes physiques.

(2) Le fonctionnaire sanctionnateur communique au contrevenant par lettre recommandée :

- 1° les faits et leur qualification;
- 2° que le contrevenant a la possibilité, par lettre recommandée, soit d'informer le fonctionnaire sanctionnateur qu'il ne conteste pas les faits, soit d'exposer ses moyens de défense dans un délai de quinze jours à compter du jour de la communication et, dans l'impossibilité de présenter sa position par écrit, qu'il a le droit de demander au fonctionnaire sanctionnateur de la présenter oralement;
- 3° que le contrevenant a le droit de se faire assister ou représenter par la personne de son choix;
- 4° que le contrevenant a le droit de consulter son dossier;
- 5° que le contrevenant qui présente sa défense par écrit peut y joindre des attestations testimoniales ;
- 6° que le contrevenant qui présente sa défense oralement peut déposer des attestations testimoniales écrites ou demander l'audition de témoins en indiquant leurs identité et adresse dans le délai de quinze jours visé au point 2° ;
- 7° une copie du constat établi par les personnes visées à l'article 4.

(3) Le fonctionnaire sanctionnateur détermine le jour où le contrevenant est invité à exposer oralement sa défense. Le contrevenant qui demande la remise de la comparution est réinvité endéans un mois.

(4) Le contrevenant qui n'a pas exposé ses moyens de défense par écrit dans le délai visé au paragraphe 2, point 2°, et le contrevenant réinvité qui ne s'est pas présenté devant le fonctionnaire sanctionnateur sont réputés avoir renoncé au droit de présenter leur défense.

Art. 8. (1) Le fonctionnaire sanctionnateur invite les témoins, sur base des coordonnées obtenues conformément à l'article 7, paragraphe 2, point 6°, par lettre recommandée à se présenter devant lui le jour où le contrevenant est invité à exposer oralement sa défense.

Les témoins doivent être majeurs.

(2) Les témoins prêtent le serment de dire toute la vérité et rien que la vérité. Le fonctionnaire sanctionnateur leur demande leur identité, âge, état, profession, adresse, s'ils sont parents ou alliés du contrevenant et à quel degré ou s'ils sont à son service. Il est fait mention de la demande et de la réponse dans la décision du fonctionnaire.

Les témoins déposent oralement.

(3) Le fonctionnaire sanctionnateur entend les témoins séparément et en dehors de la présence du contrevenant. Il est dressé procès-verbal de leurs déclarations.

Le procès-verbal ne peut contenir ni des interlignes, ni des ratures, ni des renvois.

Le procès-verbal est signé par le fonctionnaire sanctionnateur, son secrétaire et le témoin, après que la lecture lui en a été faite, et par l'interprète, s'il y a lieu.

Si le témoin refuse de signer ou ne peut pas signer, mention en est faite au procès-verbal.

(4) La présence d'un interprète assermenté peut être demandée, soit par le fonctionnaire sanctionnateur, soit par le témoin ou le contrevenant, lorsque ces derniers ne parlent ou ne comprennent pas l'une des trois langues administratives conformément à la loi modifiée du 24 février 1984 sur le régime des langues. Les frais de traduction sont à charge de la Trésorerie de l'État.

(5) L'attestation testimoniale contient la relation des faits auxquels son auteur a assisté ou qu'il a personnellement constatés. Elle mentionne l'identité, la date et le lieu de naissance, l'adresse et la profession de son auteur, ainsi que, s'il y a lieu, son lien de parenté ou d'alliance avec le contrevenant, le lien de subordination à son égard, de collaboration ou de communauté d'intérêts avec lui. Elle indique en outre qu'elle est établie en vue de sa production devant le fonctionnaire sanctionnateur et que son auteur a connaissance qu'une fausse attestation de sa part l'expose à des sanctions pénales. L'attestation est écrite, datée et signée de la main de son auteur, qui doit être majeur. Celui-ci lui annexe, en photocopie, tout document officiel justifiant de son identité et comportant sa signature.

(6) Les témoins ont le droit de ne pas se présenter devant le fonctionnaire sanctionnateur et de refuser la déposition ou l'attestation.

L'absence du témoin, le refus de déposer ou d'attester sont actés au procès-verbal.

Art. 9. (1) La décision motivée du fonctionnaire sanctionnateur est prise dans un délai de quatre mois à partir de la communication visée à l'article 7, paragraphe 2 et portée à la connaissance du contrevenant par lettre recommandée dans les conditions de l'article 7, paragraphe 2.

(2) La décision indique les voies de recours, le délai dans lequel le recours doit être introduit, l'autorité à laquelle il doit être adressé, ainsi que la manière dans laquelle il doit être présenté.

(3) Après l'expiration du délai visé au paragraphe 1^{er}, le fonctionnaire sanctionnateur ne peut plus infliger d'amende administrative.

Art. 10. (1) Après l'expiration du délai fixé par l'article 7, paragraphe 2, point 2°, le fonctionnaire sanctionnateur inflige l'amende administrative :

- 1° lorsque le contrevenant a informé le fonctionnaire sanctionnateur qu'il ne conteste pas les faits ;
- 2° lorsque le contrevenant ne s'est pas présenté devant le fonctionnaire sanctionnateur ;
- 3° le cas échéant, après que le contrevenant ou son représentant a présenté sa défense orale ou écrite.

(2) Le fonctionnaire sanctionnateur n'inflige pas d'amende administrative, si les moyens de défense exposés sont justifiés ou si le constat est entaché d'irrégularités ou d'erreurs matérielles.

Art. 11. Le fonctionnaire sanctionnateur transmet une copie de la décision à la commune concernée.

Chapitre 3 – Amende administrative

Section 1^{re} – Perception de l'amende

Art. 12. (1) Les amendes administratives et les frais administratifs sont perçus par les communes du lieu de constatation de l'infraction et à leur profit.

(2) Vingt pour cent du total annuel perçu par commune au titre d'amendes administratives et de frais administratifs sont versés à la Trésorerie de l'État.

Section 2 – Taxe unique

Art. 13. (1) Les infractions qui font l'objet d'une sanction administrative donnent lieu au paiement d'une taxe unique de 25 euros.

Le contrevenant à une infraction ou à plusieurs infractions concomitantes, ayant fait l'objet d'un constat au titre de l'article 4, peut s'acquitter à la recette communale de la commune du lieu de constatation de l'infraction, dans un délai de quinze jours à partir du jour de la constatation de l'infraction, d'une taxe unique de 25 euros.

(2) À cette fin, l'agent remet au contrevenant un avis de paiement. Cet avis indique que le contrevenant effectue le paiement auprès de l'administration communale par les moyens de paiement prévus par règlement grand-ducal et qu'à défaut de paiement de la taxe, il peut se voir infliger une amende administrative de 25 à 250 euros, augmentée de frais administratifs d'un montant de 20 euros.

Cet avis tient lieu de titre de recette au sens de l'article 135 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 pendant le délai visé au paragraphe 1^{er}. L'agent établit une copie de l'avis de paiement et la dépose à la commune du lieu de constatation de l'infraction.

(3) Le paiement de la taxe vaut reconnaissance de l'infraction et met fin à la procédure de sanction administrative.

Lorsque la taxe est réglée après le délai visé au paragraphe 1^{er}, elle est consignée à la caisse communale. Elle est remboursée, si le fonctionnaire sanctionnateur n'inflige pas d'amende administrative, ou imputée sur l'amende administrative et les frais administratifs.

(4) À défaut de paiement de la taxe après l'expiration du délai visé au paragraphe 1^{er}, la commune transmet la copie du constat, qui contient l'avis de paiement, au fonctionnaire sanctionnateur par courrier dans les plus brefs délais. La commune conserve une copie du constat.

(5) Les modalités supplémentaires relatives au paiement de la taxe unique, ainsi que le modèle-type du constat et de l'avis de paiement sont déterminés par règlement grand-ducal.

Section 3 – Prescription des amendes administratives

Art. 14. Les amendes administratives se prescrivent par cinq ans à partir du jour respectivement où la décision du fonctionnaire sanctionnateur a été portée à la connaissance du contrevenant ou, en cas de recours, où le jugement du tribunal administratif a été porté à la connaissance du contrevenant.

Chapitre 4 – Recours

Art. 15. (1) Les décisions de sanctions administratives communales prises par le fonctionnaire sanctionnateur peuvent faire l'objet d'un recours en réformation devant le tribunal administratif dans les conditions prévues par la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif et par la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives.

(2) Le recours a un effet suspensif.

(3) Le fonctionnaire sanctionnateur informe les communes des recours qui lui ont été signifiés conformément à l'article 14-1, paragraphe 6 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, ainsi que des décisions prises par le tribunal administratif.

(4) La décision de réformation du tribunal administratif tient lieu de titre de recette au sens de l'article 135 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

(5) À défaut de recours exercé devant le tribunal administratif, en cas de recours irrecevable ou de recours déclaré non-fondé, la décision du fonctionnaire sanctionnateur tient lieu de titre de recette au sens de l'article 135 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

TITRE II – Dispositions modificatives

Art. 16. (1) À l'article 209-1, point 1^o, du Code pénal, les termes « ou le fonctionnaire sanctionneur » sont insérés entre les termes « administrative » et « pour ».

(2) À l'article 269 du Code pénal, les termes « les agents municipaux, » sont insérés entre les termes « les officiers ministériels, » et « les gardes champêtres ».

(3) À l'article 551, le point 4^o du Code pénal est abrogé.

(4) À l'article 220 du Code pénal, les termes « , ainsi que devant le fonctionnaire sanctionneur » sont insérés entre les termes « administrative » et « sera ».

Art. 17. Au Livre premier du Code de procédure pénale, Titre I^{er}, Chapitre I^{er}, Section IV, il est ajouté un paragraphe 5 nouveau intitulé « De l'agent municipal », composé de l'article 15-1*bis* nouveau, qui prend la teneur suivante :

« **Art. 15-1*bis*.** (1) Les agents municipaux qui ont réussi à l'examen de promotion de leur carrière recherchent et constatent par procès-verbaux, dans la ou les communes de leur ressort, les contraventions aux règlements de police générale de la ou des communes, ainsi que les délits et les contraventions qui portent atteinte aux propriétés forestières et rurales.

Ils conduisent devant un officier de police judiciaire tout individu qu'ils surprennent, dans les limites de leur compétence territoriale, en flagrant crime ou délit.

(2) Les agents municipaux doivent avoir suivi une formation professionnelle spéciale portant sur la recherche et la constatation des infractions, ainsi que sur les dispositions pénales. Le programme et la durée de formation, ainsi que les modalités de contrôle des connaissances sont précisés par règlement grand-ducal.

(3) Avant d'entrer en fonctions, ils prêtent devant le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, siégeant en matière civile, le serment suivant : « Je jure de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité ».

(4) L'article 458 du Code pénal leur est applicable. ».

Art. 18. À l'article 49 de la loi modifiée du 28 juin 1976 portant réglementation de la pêche dans les eaux intérieures, les termes « les agents municipaux qui remplissent les conditions de l'article 15-1*bis* du Code de procédure pénale, » sont insérés entre les termes « ainsi que » et « les ».

Art. 19. À l'article 6, alinéa 1^{er} de la loi modifiée du 21 novembre 1984 a) portant approbation de la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg, d'une part, et les Länder de Rhénanie-Palatinat et de la Sarre de la République Fédérale d'Allemagne, d'autre part, portant nouvelle réglementation de la pêche dans les eaux frontalières relevant de leur souveraineté commune, signée à Trèves, le 24 novembre 1975; b) complétant l'article 1^{er} B II de la loi du 26 février 1973 portant extension de la compétence des tribunaux de police en matière répressive, les termes « les agents municipaux qui remplissent les conditions de l'article 15-1*bis* du Code de procédure pénale et » sont insérés entre les termes « ainsi que » et « les ».

Art. 20. La loi communale modifiée du 13 décembre 1988 est modifiée comme suit :

1^o L'article 29, alinéa 6 est remplacé comme suit :

« Les règlements de police générale sont soumis à l'approbation du ministre de l'Intérieur. ».

2^o Les articles 97 et 98 sont abrogés.

3^o L'article 99 est remplacé comme suit :

« **Art. 99.** Chaque commune peut avoir un ou plusieurs agents municipaux.

Les agents municipaux concourent sous le contrôle du chef du commissariat de police à la constatation des infractions en matière de stationnement, d'arrêt et de parcage en décernant des avertissements taxés conformément à l'article 15, alinéas 1^{er}, 3 et 4, de la loi modifiée du 14 février 1955

concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques. Ils constatent les infractions aux règlements de police générale sanctionnées par des amendes administratives sous l'autorité du bourgmestre. Ils concourent à la constatation de contraventions et de délits conformément à l'article 15-1bis du Code de procédure pénale.

Sans préjudice des attributions de la Police grand-ducale et du Corps grand-ducal d'incendie et de secours, le conseil communal peut, sous l'approbation du ministre de l'Intérieur, créer un service de proximité, auquel sont affectés des agents municipaux, qui est destiné à contribuer à l'accroissement du sentiment de sécurité des citoyens et à la prévention des nuisances publiques par l'exercice des missions suivantes :

- 1° sensibilisation du public à la sécurité, à la prévention et aux législations et réglementations en vigueur ;
- 2° information et signalement aux services compétents de la commune et de l'État des problèmes de sécurité, d'environnement et de voirie ;
- 3° assistance aux piétons qui traversent la chaussée ;
- 4° surveillance de personnes ou des propriétés de la commune lors d'événements organisés par celle-ci ;
- 5° assistance aux personnes victimes de détresses, d'accidents ou d'autres événements mettant en danger leur intégrité physique.

Les agents municipaux ne peuvent exercer les missions visées à l'alinéa 3, points 1° à 3°, que sur la voie publique et dans les lieux accessibles au public.

Les agents municipaux exercent la mission visée à l'alinéa 3, point 4°, dans tous les lieux où sont organisés des événements par la commune.

Les agents municipaux exercent la mission visée à l'alinéa 3, point 5°, sur la voie publique et dans les lieux accessibles au public.

Les conditions de formation, de recrutement et de rémunération des agents municipaux sont fixées par règlement grand-ducal.

Les agents municipaux chargés d'une ou de plusieurs missions énumérées à l'alinéa 3, points 1° à 5°, doivent avoir suivi une formation professionnelle spéciale portant sur la prévention de la délinquance, la sensibilisation de la population à la sécurité, la législation sur la sécurité routière et les gestes de premier secours. Le programme et la durée de formation, ainsi que les modalités de contrôle des connaissances sont définis dans un règlement grand-ducal.

Les agents municipaux sont à la disposition de la commune pour tous les autres services en rapport avec leurs aptitudes.

Dans l'exercice des missions énumérées à l'alinéa 1^{er}, points 1° à 5°, les agents municipaux ne peuvent pas poser d'autres actes que ceux qui découlent des compétences explicitement prévues dans la présente loi. Ils ne peuvent avoir recours à aucune forme de contrainte ou de force.

Dans l'exercice de leurs missions, les agents municipaux portent l'uniforme et les insignes déterminés par le conseil communal. Ils sont placés sous l'autorité du bourgmestre et collaborent avec la Police grand-ducale et le Corps grand-ducal d'incendie et de secours.

L'agent municipal d'une commune peut exercer les attributions lui confiées par la présente loi et par la loi du JJ/MM/AAAA relative aux sanctions administratives communales et à l'élargissement des compétences des agents municipaux dans une ou plusieurs autres communes, à condition qu'il y ait accord entre les communes sur la répartition du traitement et la réglementation du service. ».

Art. 21. À l'article 23 de la loi modifiée du 9 mai 2008 relative aux chiens, il est ajouté un paragraphe 5 nouveau qui prend la teneur suivante :

« (5) Les agents municipaux qui remplissent les conditions de l'article 15-1bis du Code de procédure pénale recherchent et constatent par procès-verbaux, faisant foi jusqu'à preuve du contraire, les infractions aux dispositions des articles 2 et 11, sauf dans les parties communes des immeubles collectifs. ».

Art. 22. La loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets est modifiée comme suit :

- 1° À la suite de l'article 45, il est ajouté un article 45bis qui prend la teneur suivante :

« **Art. 45bis.** Les agents municipaux qui remplissent les conditions de l'article 15-1bis du Code de procédure pénale recherchent et constatent par procès-verbaux, faisant foi jusqu'à preuve du contraire, les contraventions aux dispositions de l'article 47, paragraphe 2bis, alinéa 1^{er}, points 6° et 7° de la présente loi et aux règlements pris en son exécution.

Les agents municipaux visés au paragraphe 1^{er} doivent avoir suivi une formation professionnelle spéciale portant sur la recherche et la constatation des infractions, ainsi que sur les dispositions pénales de la présente loi. Le programme et la durée de la formation, ainsi que les modalités de contrôle des connaissances sont arrêtés par règlement grand-ducal. ».

2° À l'article 48, il est inséré un nouvel alinéa 2, l'alinéa 2 devenant l'alinéa 3, qui prend la teneur suivante :

« En cas de contraventions punies conformément aux dispositions de l'article 47, paragraphe 2bis, alinéa 1^{er}, points 6° et 7°, des avertissements taxés peuvent être décernés par les agents municipaux, en accord avec le chef du commissariat de police, qui remplissent les conditions de l'article 15-1bis du Code de procédure pénale. ».

Art. 23. À l'article 5 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, le paragraphe 2 est complété par un dernier alinéa qui prend la teneur suivante :

« La Police peut procéder à des contrôles d'identité dans le cadre de la constatation d'infractions qui peuvent faire l'objet de sanctions administratives conformément à la loi du JJ/MM/AAAA relative aux sanctions administratives communales et à l'élargissement des compétences des agents municipaux. ».

TITRE III – Dispositions transitoires et finales

Art. 24. (1) Les gardes champêtres en fonctions au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi continuent de les exercer jusqu'à ce qu'elles cessent définitivement dans les conditions de l'article 49 de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux.

(2) Ils sont chargés de veiller à la conservation des propriétés, des récoltes et des fruits de la terre. Ils concourent, sous l'autorité du bourgmestre, à l'exécution des lois et règlements de police, ainsi qu'au maintien du bon ordre et de la tranquillité dans la commune.

Ils sont en outre à la disposition de la commune pour tous les autres services en rapport avec leurs aptitudes et la durée de leurs autres prestations.

À la demande des communes intéressées, le ministre de l'Intérieur peut autoriser le garde champêtre d'une commune à exercer ses attributions dans une ou plusieurs communes limitrophes, à condition qu'il y ait accord sur la répartition du traitement et la réglementation du service.

(3) Les gardes champêtres sont maintenus dans leurs carrières, gardent leurs expectatives de carrière et leurs possibilités d'avancement.

Art. 25. La référence à la présente loi se fait sous une forme abrégée en recourant à l'intitulé suivant:

« loi du JJ/MM/AAAA relative aux sanctions administratives communales et à l'élargissement des compétences des agents municipaux ».

Art. 26. La présente loi entre en vigueur le premier jour du sixième mois qui suit celui de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg à l'exception de l'article 6 qui entre en vigueur le premier jour du mois qui suit celui de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

Luxembourg, le 6 juillet 2022

Le Président-Rapporteur,
Dan BIANCALANA

